

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

LA POLITIQUE
DES
TARIFS PRÉFÉRENTIELS
DANS
L'EMPIRE BRITANNIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 3 juin 1913, à 3 heures,

PAR

JACQUES LEMONNIER

Président : M. PERREAU, professeur.

Suffragants : { *M. LESEUR, professeur.*
M. ALLIX, professeur.

PARIS

A. PEDONE, EDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, Rue Soufflot, 13

1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

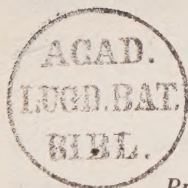
LA POLITIQUE
DES
TARIFS PRÉFÉRENTIELS
DANS
L'EMPIRE BRITANNIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 3 juin 1913, à 3 heures,

PAR

JACQUES LEMONNIER



Président : M. PERREAU, professeur.

*Suffragants : { M. LESEUR, professeur.
 { M. ALLIX, professeur.*

PARIS

A. PEDONE, EDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, Rue Soufflot, 13

1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

« We hold an Empire vaster than has been » disaient, lors du Jubilé de la reine Victoria, les timbres commémoratifs émis par le Canada. Et sur les figurines, une mappemonde marbrée de taches rouges illustrait cette vérité.

On connaît la très complexe organisation d'un empire dont les Anglais sont si fiers, et l'on sait les régimes variés que subissent ses diverses parties.

Toutes relèvent, en droit pur, du ministre des colonies ; mais quelles différences dans l'application entre :

Les colonies de la Couronne, dont le gouverneur est investi de pouvoirs absolus ;

Les colonies à régime représentatif, dotées de conseils de fonctionnaires et de notables ;

Les colonies à régime responsable enfin, qui jouissent d'une autonomie presque complète.

Le mot d'autonomie ne suppose pas seulement une quasi-indépendance politique, mais encore le droit pour les parlements des dominions de disposer à

leur guise leurs tarifs de douanes, et de ce droit ils usent largement, à l'encontre même de la Mère-Patrie.

Celle-ci, de son côté, après un demi-siècle de libre-échange, paraît songer à un retour à la protection. Les Tariff Reformers l'appellent de leurs vœux, les libéraux s'y opposent. Plusieurs élections générales ont déjà porté le conflit devant l'opinion.

L'hésitation des électeurs se comprend après tout. Car enfin quel régime substituer au simple « cobdenism » ?

Sans parler des conventions internationales actuellement existantes, le principe d'une réforme est lié en Angleterre à la question des salaires et de la concurrence mondiale, à l'organisation générale du marché britannique, et les intérêts opposés des propriétaires fonciers et de certains négociants alimentent les caisses de l'une et l'autre ligue.

A côté de ces considérations purement insulaires, d'autres plus générales interviennent. Et c'est aujourd'hui toute la politique coloniale de la Grande-Bretagne que l'opposition voudrait rénover. Dix années encore d'autonomie fiscale et de laissez-aller amèneront fatalement — à l'en croire — la sécession des colonies. Le seul moyen de sauvegarder l'unité impériale est de faire naître, par un système douanier d'ensemble, la communauté des intérêts, de consi-

dérer comme membres d'une grande nation tous les peuples qu'abrite l'*Union Jack*, et de leur appliquer, avec les corrections indispensables, les principes fondamentaux de l'économie nationale.

Complexe déjà en ce qui touche l'Angleterre seule, la question de la Tariff Reform l'est encore plus si l'on veut bien envisager l'intérêt des colonies. Du fait même de la civilisation, des mœurs et de l'état économique, celles-ci sont bien souvent en contradiction avec Londres.

Dans ces conditions, M. Chamberlain a cru, en 1903, voir, dans une résurrection de la politique préférentielle suivie par l'Angleterre au début du siècle dernier, un terrain d'entente pour les deux partis, et le remède indispensable à une situation qu'il jugeait grave. Son plan, qui donna lieu pendant dix ans à des discussions passionnées, a subi aujourd'hui des retouches qui le dénaturent absolument.

Quelle fut en réalité l'idée de l'ancien ministre des colonies ? Comment fut-il amené à prendre ainsi position ? Quels avantages et quels inconvénients offrait son système au double point de vue de l'Angleterre et des colonies, voilà ce que nous nous sommes efforcé de rechercher.

Qu'il nous soit permis d'exprimer ici notre pro-

fonde gratitude à S. Exc. M. Paul Cambon, Ambassadeur de France, au Rt Hon. Austen Chamberlain, ancien ministre des finances, à l'Hon. Edwin S. Montagu, sous-secrétaire d'Etat aux colonies, pour la bienveillance avec laquelle ils nous ont accueilli, pendant nos séjours en Angleterre et pour les précieux conseils qu'ils nous ont prodigués.

Nos remerciements iront aussi à M. Kleczkowski, ministre plénipotentiaire de France, à M. de Coppet, consul général, à M. Jean Périer, attaché commercial à l'Ambassade, à MM. les secrétaires généraux des hauts commissariats du Canada, de l'Australie et de l'Union sud-africaine pour les si utiles renseignements qu'ils nous ont fournis avec une inlassable obligeance, à sir James Holderness, de l'India - Office, à MM. Mackinder et W. T. Wilson, membres de la Chambre des communes, pour l'extrême bonne volonté avec laquelle ils se sont prêtés à d'interminables interviews.

Nous n'aurions garde enfin d'oublier — last but not least — MM. les attachés de l'Ambassade et du Consulat général, non plus que les secrétaires de la Free Trade Union et de la Tariff Reform League et les bibliothécaires du British Museum et de la London School of Economics.

PREMIÈRE PARTIE

Historique de la campagne en faveur
des tarifs préférentiels.

CHAPITRE PREMIER

Les précurseurs. — Les premières conférences coloniales.

Après avoir octroyé au Canada sa constitution fédérale, la plupart des hommes d'Etat anglais semblèrent se désintéresser des questions coloniales. Ceux que leurs fonctions de gouverneurs généraux ou de ministres amenaient à les étudier, regrettaient parfois cette désaffection quasi-générale. Mais l'immense majorité des hommes politiques répétait avec Turgot qu'une colonie devenue adulte se détache de la mère-patrie comme un fruit mûr d'un arbre, et tous à la Chambre dorée (1) comme à Saint-Etienne (2), envisageaient avec sérénité le jour prochain de la séparation, désireux seulement d'éviter les heurts, et décidés à traiter plus tard les colonies émancipées comme une mère bienveillante traite ses enfants après leur majorité.

Cobden n'avait-il pas déjà, en 1849, réclamé au nom des principes humanitaires, l'abandon de l'Inde, où l'Angleterre, depuis un siècle, ne savait qu'opprimer les indigènes.

(1) Chambre des Lords. — (2) Chambre des Communes.

Ce n'est guère avant les années 80 qu'un revirement commença à se dessiner. Le mouvement du fair-trade échouait à ce même moment. Partout des rivaux apparaissaient, qui, sur tous les marchés, venaient concurrencer les produits britanniques. L'inquiétude succédait à la superbe confiance. Et ce sentiment d'inquiétude avait valu à l'Angleterre l'agitation néo-protectionniste des fair-traders de 1880 à 1885. La prophétie de Cobden, en effet, ne s'était pas réalisée : l'Europe, après quelques années de libéralisme, semblait entraînée définitivement par le courant protectionniste. L'Allemagne, la France, l'Autriche abritaient leurs industries derrière des tarifs de douane. Les primes à l'exportation du sucre apparaissaient.

Lord Randolph Churchill, Lowther et quelques autres lancèrent alors leur fair-trade league dont le programme était :

1° Pas de traités de commerce qu'on ne puisse dénoncer avec préavis d'un an, et permettant ainsi telles mesures douanières qui seraient commandées par les circonstances ou par l'attitude d'une puissance étrangère ;

2° Entrée en franchise de toutes matières premières, quelle qu'en soit l'origine ;

3° Droits d'importation contre les produits manufacturés des pays qui n'accordent pas l'entrée en franchise aux produits de l'industrie britannique ;

4° Droit très modéré sur toutes les matières d'alimentation des pays étrangers prêts à accorder aux produits manufacturés britanniques un traitement équitable ; — admission en franchise des matières alimentaires provenant de l'empire.

On voulait, par cette dernière clause, développer les ressources de l'empire en procurant capitaux et travail aux dominions plutôt qu'aux adversaires de l'Angleterre, fournir aussi des débouchés aux colonies et dépendances qui, en échange, admettraient les produits manufacturés anglais, sinon en franchise du moins grevés de droits sensiblement moins lourds que les droits de douane étrangers.

Lord Salisbury, dès son arrivée au pouvoir, avait nommé une commission royale d'enquête sur les causes du fléchissement de l'industrie et du commerce. Le rapport de la minorité, favorable aux idées des fair-traders, avait été très remarqué.

Mais les libéraux et le Cobden-club avaient vigoureusement pris position contre toute réforme. M. Joseph Chamberlain, député de Birmingham, s'était signalé parmi les plus ardents. « Lord Salisbury, disait-il notamment le 7 novembre 1885, veut amener les colonies à abaisser leurs tarifs en leur offrant, à cette condition, l'avantage de droits différentiels. Ces droits, il les établira sur les produits que les colonies nous fournissent. Or, les seuls qu'elles nous en-

voient sont des produits bruts et des produits alimentaires. Si bien... que lord Salisbury taxera votre bœuf, votre mouton, votre blé, votre sucre et tout ce qui est nécessaire ou utile à l'ouvrier... Je vous avertis que le fond de son fair-trade — et si vous le discutez, vous vous en rendrez compte — est le retour aux mauvais jours de la protection et des corn laws, de la misère et des salaires de famine. »

Et dans un pamphlet publié par le Cobden-club, lord Farrer adressait à ses adversaires tous les sarcasmes dont serait plus tard accablé M. Chamberlain lui-même. Chez les fair-traders, disait-il, ce ne sont qu'« affirmations répétées du dégoût de l'ouvrier anglais pour le libre-échange..., appels aux préjugés ou aux intérêts de certaines classes, lamentations sur la ruine de la nation, éloges de l'impérialisme... »

En 1886, le parti libéral se divisait. Les conservateurs devaient, par nécessité politique, faire alliance avec les libéraux unionistes, partisans convaincus du libre-échange. C'était pour lord Salisbury l'obligation de renoncer au fair-trade, qui disparut des luttes électorales.

Les fair-traders, on le voit, s'ils n'étaient pas, à proprement parler, des impérialistes, peuvent néanmoins être rangés parmi les précurseurs de ce mouvement et l'article 4 de leur programme montre assez que, parmi les causes de nature à fortifier la

position de l'Angleterre dans le monde, ils plaçaient au premier rang une meilleure organisation du commerce impérial et le développement harmonieux des grands dominions.

Au moment où l'impérialisme semblait définitivement sacrifié sur l'autel du libre-échange, il renaissait de ses cendres, rappelé à la vie, sous une forme un peu différente à la vérité, par les ministres mêmes qui avaient condamné le fair-trade. Sous une forme un peu différente, disons-nous, car cette fois la préoccupation paraissait être politique bien plus qu'économique et la conférence des premiers ministres coloniaux qui se réunit à Londres en 1887 reçut pour mission de consolider l'organisation politique de l'empire et d'amener les dominions à prendre leur part dans son système défensif. Nous verrons dans un instant comment, une fois de plus, l'unité de la question apparut et comment, parlant de la défense, on fut amené à parler du commerce de l'empire et de son développement économique.

Dans le discours du Trône pour l'année 1886, la Reine s'exprimait ainsi : « J'ai observé avec beaucoup de satisfaction l'intérêt croissant que prend le peuple de ce pays au bien-être de ses co-sujets de l'Inde et des colonies; et je suis convaincue que de tous côtés on désire resserrer dans toute la mesure possible les liens qui unissent les diverses portions

de l'empire. J'ai autorisé des communications sur ce sujet avec les principaux gouvernements coloniaux dans le but de faire étudier plus complètement les questions d'intérêt commun. »

Le 25 novembre 1886, le ministre des colonies adressa en conséquence aux gouverneurs de toutes les possessions à régime responsable une dépêche-circulaire les invitant à se faire représenter l'année suivante à une conférence, purement consultative bien entendu, qui se tiendrait à Londres. Il leur soumettait le programme de ces réunions et les priait de lui faire tenir les observations de leurs gouvernements. « De l'avis du gouvernement de Sa Majesté, leur disait-il, la question à la fois urgente et susceptible d'être examinée utilement est celle de la défense militaire. L'étude attentive et complète du sujet tout entier par la commission royale, que présidait le comte de Carnavon, a amené l'exécution d'importants ouvrages défensifs dans diverses parties de l'empire; la coopération cordiale offerte par les colonies indique leur désir d'arriver, dans la mesure où cela sera praticable dès à présent, à une base commune d'action. »

On étudiera aussi à la conférence les mesures les plus efficaces pour améliorer les relations commerciales et autres entre les différentes parties de l'empire. Et la dépêche cite notamment des ententes sur

le service postal et télégraphique ou sur les moyens de transport.

Un seul sujet est résolument écarté du programme de la conférence par le cabinet de Saint-James, à savoir « ce que l'on désigne sous le nom de fédération impériale. » Une discussion désordonnée de ce difficile problème, lit-on dans le document officiel, ne servirait de rien avant qu'une base solide n'ait été fixée d'accord entre les gouvernements intéressés. On ne pourrait que nuire à l'élaboration ultérieure d'un plan d'ensemble en examinant ainsi une question aussi peu mûre pour des décisions pratiques.

Les réponses arrivèrent bientôt. Deux d'entre elles sont à signaler particulièrement : celles du Queensland et du Cap.

Le gouvernement de cette seconde colonie, sous l'inspiration de M. Hofmeyr, proposait de resserrer les liens entre les membres de l'empire au moyen d'un tarif de douanes commun, dont le produit serait affecté aux travaux de défense.

Quant aux ministres du Queensland, — sir Samuel Griffith à leur tête — le plan qu'ils suggéraient était dans ses grandes lignes celui qu'adopta 15 ans plus tard M. Chamberlain. « Ne serait-ce pas consolider et maintenir l'unité de l'empire que reconnaître expressément le principe suivant : les sujets de Sa Majesté ont comme tels, et en dehors du reste du monde

des intérêts matériels communs. Dans quelle mesure les différentes possessions de Sa Majesté pourront-elles appliquer ce principe en s'accordant réciproquement des concessions commerciales plus grandes que celles accordées aux étrangers ? Sans vouloir limiter la liberté de chaque législature pour son propre tarif, il semble que cette liberté ne soit pas incompatible avec ce principe général : tout article soumis à un droit de douane, devrait payer davantage s'il vient de l'étranger que s'il vient des possessions de Sa Majesté. »

C'était, non plus incidente à un plan général de protection, mais directe et précise, l'affirmation de l'unité économique de l'empire et de l'existence d'intérêts matériels communs. Ces intérêts, il fallait les défendre ; il fallait organiser l'empire, et la pierre angulaire du système, sir Samuel Griffith la voyait dans un ensemble de tarifs différentiels, préférentiels dirait-on quelques années plus tard. Il respectait l'indépendance des législatures métropolitaine et coloniales, leur droit d'arranger à leur guise leur tarif douanier, et restant systématiquement en dehors de la question du libre-échange ou de la protection, cherchait à fortifier l'empire par l'emploi de ce remède nouveau.

Dans son discours de bienvenue aux délégués le 4 avril 1887, le marquis de Salisbury disait avec raison : « Les travaux de cette conférence sembleront

peut-être prosaïques ; peut-être ne seront-ils pas suivis immédiatement de quelque grand résultat. Mais nous savons tous que cette réunion sortira d'heureux effets plus tard. Elle sera la mère d'une longue descendance, et les conseils de l'empire, dans bien longtemps d'ici, la regarderont comme la source première de leur grandeur. »

La conférence, ajoutait-il, ne saurait s'occuper de fédération impériale. De telles aspirations, généreuses assurément, forment encore la nébuleuse que le temps condensera sans doute. La question même d'une union douanière semble prématurée et quasi insoluble, puisqu'elle implique, soit la renonciation de l'Angleterre au libre-échange, soit celle des dominions à leur politique fiscale. Mais on peut dès à présent étudier deux questions, toutes deux fort importantes pour l'empire : la défense commune et le perfectionnement des moyens de communication.

Pendant près d'un mois, les délégués suivirent docilement le programme qu'on leur avait tracé. Nous ne les suivrons pas, et pour cause, dans cette voie. Le 3 mai seulement, sir Samuel Griffith et M. Hofmeyr prirent la parole pour soutenir les motions qu'ils avaient fait tenir à Downing street.

Chose étrange, tous les tenants de la cause impériale se réfèrent aujourd'hui à la proposition de M. Hofmeyr et celle de sir Samuel Griffith paraît

assez généralement ignorée. C'est une idée reçue que le premier plan d'entente douanière sur le commerce entre l'Angleterre et ses possessions, est dû au ministre du Cap, et les Tariff Reformers le saluent comme leur chef de file. Il nous semble, au contraire, et c'est également l'avis de M. Richard Jebb, que M. Hofmeyr cherchait avant tout à se procurer des ressources pour le plan de défense, tandis que sir Samuel avait réellement en vue l'établissement de ces droits différentiels que, depuis 10 ans, l'opposition réclame comme le meilleur moyen de resserrer des liens, trop lâches à son gré.

Mon but est double, déclarait M. Hofmeyr : promouvoir l'union de l'empire, et en même temps, créer des revenus pour l'œuvre de la défense générale. Dans un empire, dont les différents membres éparpillés sur le globe sont séparés par des milliers de milles, le particularisme apparaît fatalement, les intérêts locaux se font sentir et désagrègent plus ou moins. Les colonies d'Amérique se sont séparées et forment les Etats-Unis ; les Indes occidentales ont, il y a quelques années, exprimé le désir de suivre leur exemple. D'autres colonies, aujourd'hui, réclament le droit de conclure elles-mêmes des traités particuliers, qui défendent mieux leurs intérêts propres et leur obtiennent des conditions plus favorables sur les marchés étrangers. Quelle que soit la réponse du

gouvernement de Sa Majesté, le résultat sera fâcheux. Si l'on refuse, les colonies en éprouveront du ressentiment et le lien impérial leur paraîtra une chaîne insupportable ; si l'on accepte, l'unité de l'empire courra de bien grands risques. La conférence, d'autre part, a donné d'assez maigres résultats ; plusieurs colonies ont refusé leur concours. Si le gouvernement de Westminster, lassé de l'augmentation des charges militaires, sollicitait, un jour, de ses colonies, le vote de subsides importants, ce jour-là, les colonies demanderaient à être représentées dans ses conseils ; et tout le monde sait quelles difficultés énormes présenterait une tentative de fédération politique. Mon projet créerait une union fiscale plus intime entre les différentes parties de l'empire, procurerait à celui-ci des ressources sans toucher aux systèmes douaniers des uns et des autres. Deux pour cent environ, *ad valorem*, sur toutes les importations étrangères dans l'empire, donneraient, en se basant sur les chiffres de 1885, sept millions de livres environ, et les colonies comprendraient qu'une contribution minime leur vaut des avantages sur le marché britannique. Mais, dira-t-on, nous en venons ainsi à la protection. Non pas, au moins pour l'instant. L'adoption du projet serait, même, peut-être, un acheminement vers le libre-échange à l'intérieur d'un empire protégé par une ligne de douanes extérieures seulement, vers un

nouveau Zollverein. Il bouleverserait évidemment le système fiscal de la Grande-Bretagne, puisque l'ensemble des importations devrait être taxé, mais s'il en était autrement, les colonies, dont les produits ne seraient pas avantagés, auraient le droit de se plaindre.

Sans doute, le délégué du Cap n'espérait pas réussir séance tenante, mais il avait voulu attirer l'attention du gouvernement impérial sur le danger de certains traités qui menaçaient, pour lui, de relâcher les liens au lieu de les resserrer.

Telle était la proposition Hofmeyr, si célèbre aujourd'hui, et que nous avons dû en conséquence analyser.

En quelques mots seulement, sir Samuel Griffith développa sa motion et suggéra aux délégués présents l'établissement des tarifs différentiels : « Je soumets cette question à votre discussion parce que, selon moi, la communauté d'intérêts matériels est primordiale; et personne, je pense, ne soutiendra que l'Angleterre doive traiter la France exactement comme elle traite l'Ecosse. Ce principe est admis pour tout ce qui ne touche pas le commerce international; en tout les nationaux jouissent d'avantages que l'on refuse aux étrangers... Peut-être un jour les sentiments humanitaires seront-ils assez développés pour effacer entre les peuples tout sentiment de

rivalité; il ne sera plus nécessaire alors de se protéger. Mais en attendant, puisque les autres pays ne se rallient pas à ces doctrines plus que nous ne le faisons nous-mêmes, quoi que nous en disions, il serait désirable de nous conformer à nos principes en donnant des avantages matériels à ceux qui sont de notre sang. Ce faisant, nous développerions, je pense, le sentiment de notre commune nationalité, et nous donnerions plus de force à l'union qui existe aujourd'hui. »

Les premiers ministres coloniaux membres de la conférence applaudirent les deux discours et parurent approuver leurs collègues.

L'honorable James Service, de la colonie de Victoria, et M. Deakin, de la Nouvelle-Galles du Sud parlèrent dans le même sens. M. Deakin affirma que le projet de sir Samuel était « l'un des meilleurs, et l'un des seuls moyens de resserrer les liens de l'unité et d'augmenter la solidarité de l'empire. » M. Hofmeyr enfin, estimant que, sur cette question, ses différents membres « devaient serrer les rangs », exprima le désir de soumettre un texte de résolution à la conférence. Mais le ministre des colonies, président, sir Henry Holland, coupa court en déclarant « que les gouvernements coloniaux pourraient être gênés si les délégués se liaient par une résolution. »

On reprit donc l'étude de la question sur laquelle

ces deux motions étaient venues se greffer : la représentation diplomatique des colonies dans la négociation des conventions commerciales.

Le problème se posait en fait de la manière suivante : Depuis quelques années, chaque fois qu'une convention touchant le Canada devait être signée, un délégué canadien était adjoint au plénipotentiaire britannique pour représenter et défendre les intérêts de la colonie. En 1878-1879 par exemple, sir Alexander Galt, haut-commissaire du gouvernement d'Ottawa à Londres, avait été accrédité par lord Salisbury auprès de l'ambassadeur d'Angleterre à Paris, et en 1884, sir Charles Tupper, son successeur, avait reçu, conjointement avec l'ambassadeur, pleins pouvoirs pour la négociation et la signature de la convention des câbles à Madrid. A la conférence de 1887, la Nouvelle-Zélande demandait à bénéficier du même traitement que sa grande sœur sur l'autre rive du Pacifique. Elle espérait, en accordant à la France des concessions tarifaires, obtenir de celle-ci, pour ses viandes frigorifiées, des avantages particuliers contre les concurrences argentines.

« Si toutes les colonies faisaient ce que propose sir Dillon Bell, riposta sir Samuel Griffith, les discordes intestines apparaîtraient dans une mesure qu'il est absolument impossible de calculer. » M. Hofmeyr l'appuya énergiquement. Le représentant du

Canada, qui n'avait pas reçu d'instructions de son gouvernement, refusa de donner son avis. Devant cette hostilité, sir Dillon Bell n'insista pas.

On parla ensuite des primes à l'exportation du sucre, pratiquées par plusieurs Etats, et dont l'effet était déplorable pour certaines colonies. On parla aussi du penny postage (droit de un penny seulement pour la correspondance dans tout l'empire) comme d'un stimulant excellent pour les relations économiques et sociales. On s'occupa des câbles qui unissaient ou devaient réunir les possessions de Sa Majesté au delà des mers, on étudia des projets de chemins de fer, ainsi que l'unification ou la simplification des lois régissant les brevets d'invention. Puis la première conférence coloniale clôtura ses travaux et se sépara.

Les résultats, comme l'avait prévu lord Salisbury, étaient peu considérables. La graine néanmoins était semée ; elle allait germer, pousser dans le sol de profondes racines, et se développer ensuite en une frondaison puissante. C'est à sa croissance et à son développement que nous allons assister à présent.

L'opinion publique s'éveillait maintenant à cette question ; les publicistes, les hommes d'Etat s'y intéressaient. En 1890, sir Charles Dilke faisait paraître ses *Problèmes de la plus Grande-Bretagne*. Et dès son Introduction, il insistait sur la puissance économique

d'un empire capable de se suffire à lui-même: « Cet empire, situé sous toutes les latitudes, produit tout ce qui est nécessaire à la vie et au commerce. Nous possédons les plus riches greniers à blé, les plus riches marchés de laine, les plus belles réserves de bois, les plus riches mines de diamants du monde. Il est certain que pour les denrées alimentaires nous pourrions, si cela nous plaisait, être entièrement indépendants de toute source étrangère d'approvisionnement. »

Dans cette même année 1890, le haut commissaire du Canada et les agents généraux des autres colonies demandaient au gouvernement la dénonciation des traités de commerce de 1862 avec la Belgique et de 1865 avec l'Allemagne. Les articles 15 du traité anglo-belge et 7 du traité anglo-allemand interdisaient aux dominions de frapper les produits anglais de taxes moins lourdes que celles supportées par les produits de ces deux pays et des pays jouissant de la clause de la nation la plus favorisée. En octobre 1891, les deux Chambres du parlement canadien, s'appropriant un Order in Council du 26 mars 1880, votaient une adresse à la Reine pour réclamer à leur tour la dénonciation des traités. Le 2 avril 1892, lord Knutsford, ministre des colonies, annonçait le refus du gouvernement de Sa Majesté, expliquait l'impossibilité d'accorder aux colonies un droit général, « leur permettant

d'établir des taxes différentielles contre telle ou telle puissance étrangère, ou contre la mère patrie, ou en faveur de colonies déterminées. » La liberté de négociation pour les dominions entraînerait, selon lui, la dénonciation de toutes les conventions commerciales de l'empire, et le bouleversement des relations établies. Au surplus, la clause réservant aux dominions le droit d'accéder ou non aux nouveaux traités était devenue de style dans les dernières années.

Deux ans plus tard, les ministres des grandes colonies à régime responsable se réunissaient à Ottawa. Il ne s'agissait pas, en droit, d'une conférence coloniale de la même nature que celle de 1887. On devait s'occuper seulement de quelques points touchant le commerce colonial. Et le gouvernement britannique, s'il s'était fait lui aussi représenter, avait soigneusement enjoint à son délégué de ne point prendre part aux discussions et de conserver l'attitude d'un spectateur intéressé peut-être, mais d'un simple spectateur. De fait, en dépit de toutes les objurgations, jamais il ne donna son avis, jamais il n'engagea son gouvernement. Celui-ci se réservait de faire connaître plus tard son opinion sur les résolutions qui lui seraient communiquées. Mais par l'enthousiasme que suscita chez les Canadiens, et d'une façon générale dans tout l'empire, cette conférence réunie non plus à Londres mais dans la capitale fédérale d'un dominion, ouverte

simultanément par le gouverneur général, comte d'Aberdeen, et par le premier ministre du Canada, par le retentissement que ses travaux et ses résolutions eurent dans tout l'empire, elle mérite, dans l'histoire du mouvement impérialiste et de la campagne en faveur des tarifs préférentiels, une place égale à celles de la réunion de 1887 et des conférences coloniales qui lui succédèrent.

Dans son discours inaugural, sir Mackenzie Bowell citait les statistiques commerciales de l'Inde et des colonies. « Une grande partie des échanges a lieu avec des pays étrangers. On pourrait, par un judicieux arrangement des tarifs, les détourner vers l'empire ; tous ceux qui ont à cœur sa consolidation devraient donc y penser sérieusement. » Le plan le meilleur, selon lui, serait de laisser à chaque colonie toute son autonomie douanière, et son organisation fiscale, qu'elle soit protectionniste ou libre-échangiste. Il suffirait d'admettre une fois pour toutes le principe de droits différentiels accordés, sur les articles soumis à un droit de douane, aux membres de la confédération douanière impériale, et à la mère patrie s'il lui plaisait d'en faire partie. Dans ce but, le gouvernement impérial serait prié de faire cesser au plus tôt les traités existants, à ce contraires.

C'était, on le voit, renouvelée et précisée, la proposition de sir Samuel Griffith à la conférence de

1887. L'offre de M. Mackenzie Bowell contenait en puissance toutes les idées essentielles de l'impérialisme économique de M. Chamberlain. Il en est une sur laquelle il importe de s'arrêter, car elle fut une des idées maîtresses de la campagne réformatrice à son origine, à savoir *la possibilité de se rallier à la politique de préférences sans renoncer pour cela au libre-échange*. Nous ignorons, affirmait-on, si celui-ci a tenu toutes les promesses faites en son nom, mais nous le laissons soigneusement à l'écart de nos projets. « Ne nous aventurons pas, avait dit déjà sir Samuel Griffith, dans les eaux profondes de la protection et du libre-échange. » Ce que nous vous demandons, c'est un moyen de consolider l'empire en accordant, là où nous établirons des droits d'importation, une réduction en faveur de nos concitoyens. Les rares taxes que nous édicterons en dehors de cette règle ne seront pas de véritables droits protecteurs; ils seront simplement le « coup de pouce qui fait pencher la balance. »

Sans doute la foule de ceux qui, par intérêt ou par conviction, désiraient un retour à la protection, grossit les rangs impérialistes, mais les deux questions furent, dès le début, présentées comme distinctes l'une de l'autre.

Deux obstacles pouvaient gêner la réalisation du projet Mackenzie Bowell : certaines clauses des

constitutions australasiennes d'une part, et de l'autre les traités anglo-belge et anglo-allemand.

Quelques articles des constitutions accordées aux diverses possessions australiennes par le parlement de Westminster semblait bien leur interdire la voie que le ministre canadien leur indiquait. Mais il apparut que cette difficulté ne serait pas insurmontable. Et lord Ripon ne tarda pas à faire savoir qu'il était, selon lui, très désirable de rendre plus étroites les relations entre les différentes parties de l'empire; qu'en conséquence il étudierait avec la plus grande bienveillance tout projet tendant à augmenter le courant des échanges entre colonies.

Quant aux deux traités déjà mentionnés, ils empêchaient les colonies d'accorder aucun traitement de faveur à la métropole. Si donc elles voulaient établir le système auquel on songeait, elles devraient laisser en dehors le Royaume-Uni, le traiter comme on traiterait l'étranger. La préférence ainsi se tournerait contre la mère patrie.

C'est bien à cette conclusion que parurent aboutir les délégués. Ils ne se dissimulèrent pas au surplus les inconvénients que pouvait présenter une trop grande liberté, et notamment la conclusion de traités favorables à une colonie mais nuisibles à l'empire. On fit remarquer néanmoins que le Canada, sans l'addition de clauses constitutionnelles spéciales,

était arrivé à la pleine autonomie, et que son plénipotentiaire, adjoint à l'ambassadeur d'Angleterre, dirigeait en réalité les négociations.

Un autre Canadien, M. Foster, ministre des finances, intervint dans la discussion et prononça, en faveur de la préférence, un remarquable plaidoyer. « Cette politique, affirma-t-il, constituera un lien pratique, égoïste aussi peut-être, mais elle renforcera, elle élargira, elle perfectionnera l'union puissante des intérêts communs, matériels et sociaux. Et telle est, à mon sens, la garantie de l'unité, de la stabilité et de la prospérité futures du grand empire britannique. » La préférence, selon lui, ce sera l'émigration anglaise remise dans le droit chemin, l'énergie de la Grande-Bretagne dirigée vers les colonies, la stabilité économique garantie. Objectera-t-on que c'est l'abandon du libre-échange puisqu'avec lui pas de *do ut des* possible ? D'accord, mais où est le danger ? Les pays étrangers ne pourront user de représailles ; ils ont déjà atteint dans leurs tarifs ce qu'ils considèrent comme le maximum utile. Les coloniaux, de leur côté, sont les meilleurs clients de l'Angleterre ; un colonial pour le commerce anglais vaut bien six étrangers. Etant donnée la terrible concurrence qui se fait aujourd'hui, une préférence infime suffira pour déclancher le mouvement. Que les Anglais se souviennent des paroles de lord Salisbury : « Personne ne s'occupe de

l'Angleterre. Pourquoi ? C'est qu'elle a de son plein gré retiré sa cuirasse et jeté les armes avec lesquelles on se bat. On ne peut pas réussir ainsi dans le monde. Il faut au combat se servir des armes qu'emploient les adversaires. »

La conclusion de toute cette discussion, c'était qu'il fallait commencer au plus tôt. M. Hofmeyr fit alors remarquer que le Transwaal adhérerait peut-être à l'Union douanière sud-africaine, quoiqu'il fût étranger à l'empire. Son adhésion entraînerait-elle pour l'Union un traitement de rigueur ?

On lui répondit en votant la motion suivante : « Pour ce qui concerne les tarifs préférentiels à établir, l'Union douanière de l'Afrique du Sud sera traitée comme une seule unité économique, et autorisée à entrer dans l'Union impériale. »

Les délégués étudièrent plusieurs objections qu'on pourrait leur opposer peut-être. Ils parurent désireux notamment de ne pas sembler faire la loi à la Grande-Bretagne ; non plus que de la laisser à l'écart. M. Foster à ce sujet déclara que chacun agirait comme il lui conviendrait ; il fit même un aveu assez piquant : « Le jour, dit-il, n'est pas proche où nous offrirons, *à moins que ce ne soit notre intérêt en quelque manière*, de grands avantages à l'empire, sans rien recevoir en échange. »

On pensa également que le peu d'importance rela-

tif du commerce colonial pour la métropole serait sans doute signalé par les adversaires. Mais ce dernier point fera plus tard l'objet d'une étude plus particulière. Nous nous dispenserons donc de le discuter pour l'instant.

Un certain nombre de résolutions furent votées. Les voici :

« Attendu que le plus sûr moyen de favoriser la stabilité et le développement de l'Empire britannique est le resserrement des liens entre les colonies et la mère patrie et la pratique d'une coopération amicale dans tout ce qui concerne le bien commun, que dans ce but rien ne sera plus efficace que de multiplier les échanges commerciaux ; la conférence estime :

a) Que la législation impériale devrait autoriser les dépendances de l'empire à passer des traités de réciprocité établissant des tarifs différentiels soit avec la Grande-Bretagne, soit entre elles.

b) Que les clauses des traités contraires à ce droit devraient être écartées.

c) Que jusqu'au jour où la mère patrie sera décidée à établir des accords douaniers avec ses colonies, il est désirable que celles-ci, dûment autorisées, soumettent réciproquement tout ou partie de leurs produits à un traitement douanier de faveur par rapport aux produits similaires des pays étrangers.

d) Qu'il serait expédient d'établir entre la Grande-

Bretagne et ses colonies une union douanière plaçant le commerce inter-impérial dans une situation meilleure que le commerce étranger.

Cette dernière résolution fut rejetée par M. Suttor (Nouvelle-Galles du Sud), M. Lee Smith (Nouvelle-Zélande) et M. Thynne (Queensland).

Le plan impérialiste, avons-nous dit, était tout entier en substance dans la motion de M. Mackenzie Bowell. Le 25 juin 1895, lord Ripon, secrétaire d'Etat aux colonies, fit valoir, dans sa réponse aux résolutions qu'on lui avait transmises, la plupart des raisons que donnent aujourd'hui encore les adversaires de la réforme fiscale. Et d'abord quelques larmes ironiques sur l'impossibilité d'établir un véritable Zollverein, avec libre-échange à l'intérieur. Voilà la vraie solution si elle était praticable. A celle-là rien à reprocher. Mais combien différent est le plan proposé ! Etablir dans ce pays des droits différentiels en faveur des produits coloniaux, et aux colonies en faveur des produits métropolitains ; créer sur les produits étrangers des droits là où il n'y en a pas, augmenter ceux qui existent, ou les diminuer au profit des colonies. Ce brusque changement amènera-t-il même les résultats espérés ? Non pas, car les pays étrangers s'estimant lésés auront recours aux représailles ; le commerce anglais, perfectionné par de patients efforts, se trouvera désorganisé, désém-

paré; le Trésor lui-même ne gagnera rien en fin de compte, le nombre des sans-travail augmentera, les denrées alimentaires hausseront, les colonies devront refondre leurs tarifs, et bien entendu subiront des pertes dans tout ce bouleversement. Si l'on ajoute les froissements qui ne manqueront pas de se faire sentir du fait de l'impossibilité d'accorder à tous des préférences de valeur identique, et l'incertitude qu'amènerait la dénonciation des traités incriminés puisque les Etats signataires se refusent à laisser tomber les clauses en litige, on comprendra que le gouvernement de Sa Majesté, gardien des intérêts supérieurs de l'empire, ne puisse, à son grand regret, accéder aux demandes coloniales.

La conséquence la plus directe de la conférence d'Ottawa fut la conclusion d'un traité de réciprocité entre la Nouvelle-Zélande et le Canada, et d'un autre traité entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie du Sud. Aux termes de ce dernier, la Nouvelle-Zélande admettait en franchise le vin, l'huile d'olive, les fruits et le sel de l'Australie du Sud, qui en échange recevait gratuitement l'orge, le houblon, l'avoine et les chevaux de la Nouvelle-Zélande. Le commerce entre ces deux colonies doubla de 1895 à 1900.

Un changement de ministère se produisit à ce même moment dans le Royaume-Uni.

Nous avons vu comment la scission survenue en

1886 au sein du parti libéral avait amené l'alliance des conservateurs et des libéraux unionistes. M. Joseph Chamberlain, le bouillant défenseur du libre-échange, entra dans un cabinet unioniste, et, à la surprise générale, alors que son passé politique semblait le destiner à un portefeuille de tout premier rang, il se fit attribuer le département des colonies, récompense ordinaire de bonnes volontés plus modestes. Le ministre ne fit, pendant les premières années de son administration, que répéter, avec son éloquence coutumière, tout ce que le député de Birmingham avait dit des bienfaits du cobdenisme.

Ses partisans affirment cependant, et ses adversaires ont la franchise de reconnaître que, dès ce moment, il parut concevoir des doutes sur la valeur des dogmes auxquels il était encore attaché, et son fils racontait à l'auteur de ces lignes, qu'à diverses reprises, il poussa de jeunes députés qui lui demandaient conseil, à refaire, dans son ensemble, l'étude de la question. Pour lui, avancé comme il l'était déjà dans sa carrière, il lui était difficile de recommencer, sur nouveaux frais, toute son éducation économique, et, néanmoins, dans le beau système imposé jadis par le maître, plusieurs points faibles lui apparaissaient, qui ne laissaient pas de le rendre perplexe.

« Je suis libre-échangiste, disait-il, en ce que pour

moi, c'est sous ce régime que le monde se porterait le mieux, mais je ne le suis pas au point de refuser au prix d'avantages suffisants une déviation de la doctrine orthodoxe. »

Impérialiste dans l'âme, et cela de tout temps, il se consacra avec passion à l'étude du problème que les résolutions répétées des coloniaux lui soumettaient. Il réfuta d'abord avec énergie leurs arguments.

Le 9 juin 1896, dans un discours célèbre prononcé au Congrès des Chambres de commerce de l'empire, il examina devant cette assemblée de businessmen, les divers projets d'union économique. « Depuis longtemps, Messieurs des Colonies, vous avez été l'objet de nos pensées. Aujourd'hui, nous vous voyons. Vos demandes, vos désirs, les ressources de vos divers pays, votre état politique, tout cela nous est aussi familier que si nous étions tous citoyens des provinces d'un même royaume, ou des États d'une véritable fédération impériale. Je crois qu'une connaissance plus approfondie doit tendre à compléter notre entente; qu'elle fera entrer dans le domaine de la réalité ce rêve magnifique... de nous voir former un jour une union au sein de laquelle des Etats libres, jouissant chacun de leurs institutions indépendantes, seront cependant inséparablement unis pour la défense d'intérêts communs et l'accomplissement d'obligations réciproques, attachés

les uns aux autres par les liens de l'affection, du sang et de la religion.» Pour cela il faudrait d'abord établir l'union commerciale de l'empire ; on aurait fait alors un grand pas, le pas décisif vers la réalisation de la plus haute idée qui soit jamais entrée dans l'esprit des hommes d'Etat britanniques.

Les moyens proposés pour organiser l'union peuvent être ramenés à quelques systèmes fondamentaux :

Le Cobden-club demande aux colonies de se convertir au système fiscal de la métropole. Ainsi, les barrières élevées contre les importations venant de l'empire disparaîtront, et le commerce suivra sa route naturelle, attiré seulement par les liens de l'habitude, de la communauté de race et de langue. Les colonies, malheureusement, répondent que cette politique est contraire à leurs principes, et que, à défaut même d'autre raison, les droits de douane leur sont imposés par les nécessités budgétaires. Le système n'offrirait guère au surplus d'avantages au commerce de l'empire.

L'Angleterre, en revanche, à qui les colonies demandent d'abandonner son régime douanier pour coopérer avec elles à l'établissement de barrières agrémentées de préférences, s'y refuse, au nom de son intérêt bien entendu, car elle ne peut, de gaieté de cœur, sacrifier un immense commerce avec

l'étranger pour augmenter, dans une mesure assez faible, le chiffre déjà considérable de ses importations dans ses diverses possessions. Dans ce but, alors que les colonies, maintenant leurs droits protecteurs, en enlèveraient une minime fraction en faveur du commerce britannique, « l'Angleterre devrait changer complètement son régime douanier et taxer les denrées alimentaires et les produits bruts. Il n'y a aucune chance, affirmait l'orateur, que jamais ce pays, ou le Parlement de ce pays, adopte une politique aussi unilatérale. »

Une troisième solution lui paraissait plus praticable peut-être, et sur elle il attirait l'attention de ses auditeurs. Elle émanait du Board of Trade de Toronto où sir Donald Smith, aujourd'hui lord Strathcona, avait demandé aux gouvernements de l'empire un échange de vues au sujet d'un arrangement douanier basé sur la préférence. Cette union, pensait M. Chamberlain, pourrait se traduire en une sorte de Zollverein admettant le libre-échange à l'intérieur de tout l'empire, et pour les importations étrangères la complète liberté de chacun.

Un droit minimum serait toutefois fixé pour un certain nombre de denrées coloniales telles que le sucre, les céréales, les viandes, la laine, le thé.

Une nouvelle conférence devait d'ailleurs se réunir l'année suivante à Londres. La reine Victoria cé-

lébrait son jubilé, et l'on décida de profiter de la présence dans la capitale des ministres coloniaux délégués aux fêtes, pour parler une fois de plus des relations impériales et des traités de préférence.

Le 23 avril 1897 le gouvernement canadien avait promulgué un tarif général de réciprocité. Il accordait une réduction de droits de 12 1/2 pour cent sur le tarif ordinaire aux produits des pays qui feraient subir aux exportations canadiennes un traitement équivalent.

Conformément aux vues des Law-Officers de la Couronne, le bénéfice en fut successivement concédé à la Belgique, à l'Allemagne, à la France, à l'Espagne et à diverses autres nations. Les ministres canadiens faisaient savoir en même temps qu'à leurs yeux, le nouveau régime douanier de leur pays n'était que provisoire, et que le jour où les traités le leur permettraient, ils étaient décidés à accorder à l'Angleterre, mais à elle seule, un traitement encore plus avantageux.

C'était là une offre précise et une offre tentante. M. Chamberlain se souvint que la première qualité d'un homme d'Etat est de savoir se plier aux circonstances. Il estima que le refus opposé quelques années plus tôt par son prédécesseur ne le liait pas, et très franchement posa la question dans son discours d'ouverture : « Le gouvernement de Sa Majesté veut savoir si les colonies, en ce qui les concerne, dans le cas où

les propositions du Canada seraient trouvées très compatibles avec les stipulations des traités belge et allemand, désirent que ces traités soient dénoncés. Si tel est le vœu unanime des colonies, ce que je puis dire dès à présent, c'est que le gouvernement de Sa Majesté, après avoir considéré quel serait, sur elles aussi bien que sur nous-mêmes, l'effet de cette dénonciation, examinera leur demande avec toute l'attention bienveillante qu'elle mérite. »

La réponse fut simple et nette : Les premiers ministres assemblés priaient « unanimement et instamment » le gouvernement impérial de dénoncer les traités de 1862 et de 1865. Ils appelaient de leurs vœux « une convention douanière permettant de donner au commerce de l'empire une situation plus favorable que celle faite aux pays étrangers. » Ils s'engageaient enfin à demander à leurs législatures des clauses tarifaires préférentielles en faveur des importations d'origine britannique.

Le ministre des colonies et ses collègues se résignèrent à brûler ce que leurs prédécesseurs avaient adoré. Dès le mois de juillet, lord Salisbury dénonça les deux conventions, dont les clauses, expliquait-il, étaient contre l'organisation fiscale intérieure de l'empire « une barrière incompatible avec les liens étroits qui existaient et devaient être consolidés entre la mère patrie et ses colonies. Douze mois plus tard,

les importations britanniques en Belgique et en Allemagne devaient retomber dans le droit commun.

Un traité fut signé avec la Belgique, reconnaissant et admettant les vues du *Foreign Office*. L'Allemagne au contraire s'y refusa. Le cabinet anglais maintint son opinion. Les négociations furent rompues. Une loi d'empire conserva à l'Angleterre le traitement de la nation la plus favorisée dans le Zollverein ; seul le Canada fut excepté et dut subir le tarif général. Il riposta en établissant une surtaxe de 33,33 % sur les importations allemandes.

Il tenait d'ailleurs la promesse faite à la mère patrie. Dès 1898 en effet les produits britanniques obtinrent à l'entrée du Canada une réduction de 25 % sur le tarif général, et cette réduction fut portée à 33,33 % en 1900. Il fut d'ailleurs bien spécifié que ce régime de faveur accordé à la métropole était purement unilatéral, n'impliquait de sa part à elle aucune promesse, aucun engagement. Sans doute s'il lui plaisait, un jour quelconque, d'accorder aux marchandises canadiennes des conditions de faveur, le Canada lui en serait reconnaissant. Mais elle devait être absolument libre d'adopter telle politique qui lui semblerait la plus conforme à ses intérêts. Personne ne pouvait lui demander de renoncer à son libre-échange, comme personne ne pouvait demander au Canada d'ouvrir sans restric-

tion son marché à la concurrence anglaise. C'était d'ailleurs l'opinion clairement exprimée par sir Wilfrid Laurier en 1897. Une préférence en Angleterre, demandait-il, « serait-elle pour nous avantageuse à la longue ? Supposons qu'elle nous l'accorde, et qu'elle abandonne son libre-échange, elle diminuerait inévitablement sa capacité d'achat. Ne pensez-vous pas que nous en souffririons, nous qui, à nous seuls, avons des ressources naturelles suffisantes pour nourrir vos millions d'habitants ? Je crois trop fermement au bon sens anglais pour pouvoir supposer une pareille chose. La préférence que nous avons donnée à l'Angleterre, nous la lui avons donnée par gratitude pour elle, et non pas pour la faire entrer dans la voie de la protection. »

Sur ces entrefaites, la guerre anglo-boër éclata. On sait comment cette « promenade militaire » devint une expédition de plusieurs années et ce qu'elle coûta à l'Angleterre en hommes et en argent. Elle contribua en revanche, paraît-il, à réveiller, dans toutes les possessions de la Reine, le sentiment impérialiste, et de fait des contingents volontaires quittèrent les dominions pour aller, dans le Veld, combattre aux côtés des troupes régulières ou volontaires de la mère patrie. Les deux petites républiques furent écrasées finalement, et leurs citoyens durent *réintégrer* la qualité de sujets

britanniques. Avec la fin de la crise coïncida d'ailleurs l'avènement d'un nouveau souverain, et le couronnement du roi Edouard VII, retardé par une maladie, fut en 1902 le prétexte d'une nouvelle conférence.

Le Canada n'apportait cette fois aucune proposition. Sir Wilfrid Laurier traversait à Ottawa une passe difficile, et subissait les attaques ou la mauvaise humeur des Canadiens français, mécontents du zèle impérialiste qu'il avait affiché pendant la guerre.

Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande qui, au cours des hostilités, avait, sous le rapport du dévouement, battu les records du Canada, soumettait en revanche, comme réponse à l'invitation qu'il avait reçue, tout un plan de défense impériale comportant notamment la création de troupes de réserve coloniales destinées à servir au delà des mers en cas de péril, l'augmentation de la flotte stationnée dans les eaux australiennes. Elle demandait aussi l'établissement d'un courrier entre l'Angleterre et l'Australie par la voie canadienne et l'organisation de préférences mutuelles pour les marchandises transportées sous pavillon britannique.

L'Australie faisait part de ses idées sur la télégraphie sans fil et sur l'organisation d'une Cour suprême d'appel. Cette fois, en effet, plus de délégués du Queensland ou de la Nouvelle-Galles du Sud. Depuis le 1^{er} janvier 1901, les colonies australiennes

formaient une confédération sous le nom de Commonwealth of Australia, et c'est le gouvernement fédéral qui fut prié de se faire représenter.

En 1902 comme en 1897, le premier ministre anglais ne parut pas à la séance d'ouverture, qui fut présidée, tout comme les autres, par M. Chamberlain.

Il aurait vivement désiré obtenir des colonies le vote d'une proposition qu'il leur avait faite une première fois en 1897 ; il s'agissait de créer un conseil de l'empire, où tous seraient représentés dans une mesure à déterminer et qui déciderait souverainement des questions d'intérêt général.

Mais les colonies ne l'entendaient pas ainsi, et elles le lui firent bien voir. La création de ce conseil de l'empire, que beaucoup réclament encore aujourd'hui, signifierait pour les colonies l'abandon des privilèges auxquels elles sont le plus passionnément attachées. Pour jouer un rôle sérieux, celui-ci devrait fatalement recevoir, en dehors et au-dessus des parlements coloniaux et métropolitain, des pouvoirs propres et le droit de légiférer souverainement sur les questions d'intérêt supérieur. L'objection mise en avant par les dominions est que le point de vue anglais prévaudrait fatalement au sein d'une assemblée tenue à Londres, et dans laquelle ils n'auraient qu'une faible représentation. Il semble pourtant que, leur offrit-on toutes garanties ils refuseraient encore,

et que le jour est loin où ces enfants prodiges se laisseront lier, sans appel, aux décisions d'une assemblée gardienne d'intérêts différents des leurs. Le tort de M. Chamberlain fut peut-être de se méprendre quelque peu sur le sentiment réel des coloniaux vis-à-vis de l'empire. Enthousiasmé par les manifestations spontanées de leur loyalisme, il crut qu'une conscience impériale, supérieure aux patriotismes nationaux, était née. Cela était vrai seulement dans une certaine mesure, et les sacrifices consentis le cœur léger, parce que librement offerts et mesurés, auraient peut-être relâché les liens s'ils avaient été imposés aux hésitants comme aux enthousiastes.

Force était donc de se rejeter sur la préférence impériale réciproque, objet des sympathies de tous les premiers ministres. L'idée de l'union douanière semblait décidément leur sourire assez peu. On la discuta pendant les séances de la conférence ; son sort ne fut guère meilleur que ne l'avait été celui du projet de conseil supérieur. De fait, publicistes et hommes d'Etat considérèrent désormais la question comme tranchée, et l'un des champions de l'orthodoxie réformiste, M. Cunningham, porte dans son « Procès du libre-échange », la condamnation suivante : « Ce serait une politique désastreuse, puisqu'elle ne laisserait pas chaque partie de l'empire

libre de poursuivre son propre développement par tous les moyens en son pouvoir. »

Et sir Robert Giffen, économiste et statisticien des plus réputés, démontrait dans une étude publiée à l'époque de la conférence, pourquoi le plan d'une union douanière régie par un organe central commun était irréalisable.

Sans parler du nombre des législations commerciales discordantes, un premier obstacle était la diversité des monnaies en cours, dans un empire où le Canada se trouve nécessairement dans la zone d'activité bancaire des Etats-Unis, où Gibraltar use de la monnaie espagnole, où l'Inde conserve sa roupie d'argent et où l'Egypte reste nominalement une possession du sultan.

La situation des multiples possessions de la couronne anglaise, éparses sur tout le globe, était une objection au moins aussi grave. Sans doute la mer ne sépare plus aujourd'hui, mais la gêne qui résulte sur terre des barrières douanières est diminuée dans une proportion considérable dans le cas de transports maritimes ; or, c'est précisément cette gêne, si justement raillée par Voltaire en son temps, qui pousse le plus activement aux unions douanières continentales. Dans l'empire britannique, les gros obstacles à une activité plus grande sont les transbordements, les distances à parcourir ; il serait d'ailleurs impossible

d'éviter aux ports de débarquement le maintien de règles sanitaires et de formalités diverses.

Il importe en outre de se souvenir que tous les sujets britanniques ne sont pas des anglo-saxons et que l'activité industrielle ou commerciale varie selon les provinces de l'empire. Sur les 300 à 320.000.000 de sujets britanniques, disait M. P. Leroy-Beaulieu, dans son ouvrage sur les nouvelles sociétés anglo-saxones, il y a peut-être 10.500.000 blancs dont 1.800.000 à 2 millions ne sont ni d'origine ni de langue anglaise, puis 280 millions de Birmans et d'Indous, quelques centaines de milliers de Malais, des nègres en Afrique et aux Antilles, 2 à 3 millions de noirs en Afrique du Sud. Et au milieu d'eux, aux Antilles et à Maurice, 250.000 à 300.000 blancs dont la moitié de langue française. Or, les populations blanches paient des taxes indirectes sur le thé, le sucre, le tabac, l'alcool, la bière. Les Indous paient un impôt sur le sel, mais leur thé et leur café, dont la valeur est infime chez eux, sont exempts de droits. Une taxe sur le sucre est impraticable dans les pays où on le récolte. Les colonies frappent les produits manufacturés à l'importation, et l'Angleterre tire ses revenus douaniers des denrées coloniales.

Le fonctionnement de la bourse commune serait enfin des plus difficiles à régler. Son rendement dépendrait de la vigilance des autorités locales. Dans

quelle mesure se répartirait-on les bénéfices ? Au prorata de la population ? Mais alors quel compte tiendrait-on des différences de races ? Un Anglais serait-il l'égal d'un Maori ou d'un Hottentot ? Comment enfin se feraient les réajustements automatiques au fur et à mesure des changements de population.

Si l'on ajoute à cela la situation exceptionnelle infligée par les traités internationaux à certaines parties de l'empire, et le fait que l'Égypte lui est théoriquement étrangère, on comprendra que le projet d'un Zollverein, malgré ses aspects séduisants, ait été rejeté sans remède.

M. Chamberlain, de son côté, témoignait assez peu d'enthousiasme pour les propositions coloniales. « Dès lors, affirmait-il dans son discours d'ouverture, qu'un tarif préférentiel, nous accordât-il une magnifique préférence, est suffisamment protecteur pour nous tenir complètement ou presque complètement à l'écart de vos marchés, que nous importe une charge plus lourde encore imposée aux mêmes produits venant de l'étranger, alors que les articles les plus intéressants pour lui entrent dans de meilleures conditions... Nous acceptons volontiers, et avec reconnaissance, toute préférence qu'il vous plaira de nous accorder, mais nous ne pouvons rien vous donner en échange. Nous ne pouvons vous la payer, à moins que vous n'alliez beaucoup plus loin et que vous ne nous

permettiez de nous présenter sur vos marchés dans des conditions moins inégales. »

« Nous n'avons, répliqua M. Fielding, du Canada, nulle envie — et il faut l'avouer franchement — de voir des produits britanniques l'emporter chez nous sur des marchandises canadiennes. Si l'on nous demande d'abaisser nos tarifs, de favoriser les importations du Royaume-Uni au détriment des industriels canadiens, reconnaissons loyalement que cela nous est impossible. »

Les ministres du Canada précisèrent d'ailleurs leurs vues, et répondirent au ministre dans un mémorandum assez volumineux qu'ils soumirent à la conférence. Ils y analysaient l'effet de leur nouveau tarif. De 1897 à 1901, déclaraient-ils, les importations soumises à des droits ont augmenté pour l'étranger comme pour l'Angleterre, mais si l'étranger a avancé de 32 %, l'Anglais lui a gagné 56 %. Les statistiques sont moins favorables en ce qui concerne les États-Unis, mais cela tient à ce que les exportateurs y ont abaissé leurs prix dans une proportion égale et supportent ainsi, dans la mesure de leurs ventes, le poids de la préférence. Celle-ci, en somme, existe réellement quoi qu'on puisse dire ; et par elle le producteur anglais bénéficie d'une avance marquée sur ses concurrents ; grâce à elle encore le commerce de la Grande-Bretagne avec le Canada, au lieu de périlli-

ter rapidement comme dans les années précédentes, a repris, même en face de celui des voisins du sud, un essor intéressant ; et les droits de douanes infligés au commerce britannique n'ont d'autre but que de placer les industriels canadiens sur un pied d'égalité avec ceux de la métropole, en laissant à ceux-ci le marché ouvert pour toute concurrence raisonnable.

De plus grands avantages seraient après tout accordés à l'Angleterre si elle consentait un tarif réciproque de préférence, mais, ajoutait le mémorandum, « si, après avoir tout essayé pour amener cette modification de la politique fiscale de l'empire, le gouvernement canadien se rendait compte que le principe de la préférence n'est pas acceptable pour les colonies en général ou la mère patrie, il serait libre alors de prendre telles mesures qui lui sembleraient nécessaires. » Après la persuasion, la menace.

On discuta donc la thèse et l'antithèse, les faits et les chiffres, les voies et moyens pour amener l'entente. Comme toutes les discussions où chacun apporte une opinion arrêtée, celle-ci n'aboutit guère. Il fut convenu seulement à la suite d'entrevues officieuses avec M. Gerald Balfour, président du Board of Trade, que les premiers coloniaux soumettraient au vote de leurs parlements respectifs les modifications douanières suivantes :

L'Australie accorderait aux importations britanniques des avantages à définir ;

Le Canada maintiendrait ses 33,33 % et donnerait en outre de nouvelles faveurs au commerce anglais, soit par des réductions sur les taxes qu'il subissait, soit par l'augmentation des droits imposés à certaines marchandises étrangères, soit par la taxation de produits actuellement admis en franchise ;

La Nouvelle-Zélande accorderait 10 % sur certains articles dans les mêmes conditions ;

Le Cap et le Natal donneraient 25 % sur les matières taxées, par le moyen de surtaxes équivalentes contre l'étranger.

Et l'Angleterre, dira-t-on, qu'offrait-elle en échange de ces promesses séduisantes ?

Le Canada justement lui indiquait un moyen bien simple de tenter un premier pas dans la bonne direction. Pendant la guerre sud-africaine, le chancelier de l'échiquier, sir Michael Hicks Beach, avait, dans le but de procurer au Trésor les ressources supplémentaires dont le besoin se faisait grandement sentir, établi sur les blés et les farines un droit d'importation de 1 shilling par quarter.

Abandonnez-nous, disait aujourd'hui sir Wilfrid Laurier, ce droit que vous songez à supprimer, et maintenez-le contre l'étranger. Vous pourrez ainsi voir notre système à l'œuvre. Le ministre des colo-

nies nous reproche de ne pas faire assez. « Si nous étions assurés que le gouvernement impérial acceptera le principe préférentiel en général, et en particulier accordera aux denrées alimentaires canadiennes une réduction sur les droits établis ou à établir, nous ferions nous aussi un pas de plus et nous essaierions de donner à l'industriel britannique une avance plus grande encore sur ses rivaux. »

La réponse dépendait bien entendu du cabinet tout entier. M. Chamberlain, affirme-t-on, essaya de faire prévaloir dans son sein l'avis des coloniaux. Mais, le droit fut supprimé purement et simplement dans l'été de 1903 par M. Ritchie, le nouveau chancelier de l'échiquier.

Les résolutions suivantes furent votées :

« La conférence reconnaît que la préférence... stimulerait et simplifierait les rapports commerciaux mutuels, et fortifierait l'empire en facilitant le développement des ressources et de l'industrie dans ses différentes parties ;

Que, étant donnée la situation des colonies, l'établissement du libre-échange avec la métropole n'est pas possible ;

Que, dans le but d'étendre les relations commerciales à l'intérieur de l'empire, il est désirable que les colonies qui n'ont pas encore adopté cette politique

accordent aux produits de la Grande-Bretagne une préférence réelle ;

Les premiers ministres coloniaux prient respectueusement le gouvernement de Sa Majesté d'accorder dans le Royaume-Uni, un traitement de faveur aux produits des colonies, par l'exemption ou par la réduction des taxes établies ou à établir. »

Puis les premiers ministres regagnèrent leurs capitales, laissant M. Chamberlain à ses réflexions. En 1903, l'union douanière sud-africaine et la Nouvelle-Zélande mirent leurs promesses à exécution. L'Australie devait suivre un peu plus tard.

Profondément impressionné par l'unanimité qu'il avait rencontrée chez tous les coloniaux, et par leur ferme résolution de tout subordonner à l'adoption de la préférence, M. Chamberlain quitta l'Angleterre pour un voyage d'études dans l'empire. Il se rendit d'abord sur le théâtre de la dernière guerre, au milieu des populations qu'il avait « maintenues », malgré elles, sujettes de son roi.

Et la mentalité des coloniaux ne laissa pas probablement de lui donner beaucoup à penser.

CHAPITRE II

La conversion de M. Chamberlain.

La campagne de 1903 et l'arrivée au pouvoir des libéraux.

Lorsqu'ils ouvrirent leur journal, au matin du 16 mai 1903, bon nombre de citoyens du Royaume-Uni, qui s'intéressaient au problème colonial sans pénétrer les secrets des dieux, durent éprouver un certain étonnement. La veille au soir, au cours d'un meeting unioniste, M. Chamberlain avait parlé des tarifs préférentiels à ses électeurs de Birmingham ; mais — et c'est là ce qui pouvait surprendre — non pas pour affirmer une fois de plus combien ce plan était désavantageux et impliquait de la part de la Grande-Bretagne des sacrifices sans compensation. Il s'était contenté, et en quels termes sympathiques, d'exposer le problème et d'inviter ses auditeurs à l'examiner sans parti pris, en tenant compte de tout ce que son adoption pourrait donner de force à l'Angleterre.

Ceux qui tenaient de très près au monde de la Cour ou du parlement et qui, par intérêt ou par

fonction, suivaient avec attention la marche des événements politiques, pressentaient, paraît-il, depuis quelque temps cet éclat. A l'immense majorité des citoyens, il produisait l'effet d'un coup de tonnerre dans un ciel serein.

Ministre des colonies depuis huit années, et membre du parlement depuis plus de vingt, M. Chamberlain était peut-être l'homme le plus en vue de l'Angleterre. Entré jeune encore à Saint-Etienne, il s'était depuis lors mêlé à toutes les grandes discussions qui avaient agité l'opinion publique et la Chambre basse à Westminster. Après sa première élection, et jusqu'en 1886, il avait siégé parmi les radicaux. On sait ce que ce terme de radical signifie aux yeux de la bourgeoisie et de l'aristocratie anglaises qui nourrissaient à peu près à l'égard de M. Chamberlain les sentiments que leur inspire aujourd'hui M. Lloyd George. Des radicaux il garda toujours un peu les manières et le tempérament, et c'est ce que certains de ses nouveaux alliés politiques ne purent jamais — à leur insu parfois peut-être — lui pardonner. En 1886, lors de la scission dans le parti libéral, il se rangea parmi les unionistes, auxquels il a toujours appartenu depuis.

Il mettait au service de ses opinions une éloquence entraînante et passionnée, sachant trouver le mot qui porte, l'argument qui plaît à la foule, et joignait à

cette qualité si nécessaire à un chef de parti une grande force de travail ainsi que la faculté de poursuivre avec obstination son chemin malgré les contradictions et les résistances qu'il pouvait rencontrer chez ses propres lieutenants.

S'il était vrai que la foi soulève les montagnes, aucun obstacle n'aurait pu lui résister, et M. Chamberlain aurait certainement réalisé le plan auquel il se consacra dans cet été de 1903, car il avait la foi.

Doué de réelles facultés d'assimilation et d'une probité politique à laquelle ses adversaires même rendent hommage, il changea d'opinion et abandonna peu après son portefeuille pour combattre plus librement, parce qu'il crut sentir que la politique suivie jusqu'alors ne pouvait qu'amener à brève échéance la sécession des colonies et la fin de l'empire.

Impérialiste toujours — et mêmequelque peu jingo, disaient, au moment des affaires d'Egypte, ses collègues libéraux, — M. Chamberlain n'avait jamais caché sa foi dans la supériorité de la race anglo-saxone. *Tu regere imperio populos, Romane, memento*, disaient les Romains. Lui contemplait avec orgueil, mais aussi avec quelque inquiétude, le merveilleux empire qu'il administrait depuis 1895. Des craquements se faisaient entendre de temps à autre, la Jamaïque et Terre-Neuve ne lui demandaient-elles pas hier encore un traité de réciprocité avec les Etats-

Unis ? La lutte économique pendant ce temps devenait chaque jour plus dure en Europe ; les marchés même de l'Amérique du Sud et de l'Extrême-Orient commençaient à protéger leurs productions nationales. Des étrangers venaient à présent jusqu'en Angleterre concurrencer l'industrie britannique ; grâce aux trusts et au dumping les charges de la paix armée augmentaient de jour en jour.

Et voilà que les colonies à leur tour, non contentes de l'autonomie politique si généreusement accordée, voulaient se retirer dans leur tour d'ivoire, s'ériger en unités distinctes, fermées aux importations de la métropole, en attendant le jour où elles deviendraient ses rivales. Elles avaient rejeté les offres du Cobden-club, elles avaient repoussé ses propositions à lui, par nécessité budgétaire, mais aussi pour se protéger contre la mère patrie. Fallait-il, par manière de représailles, rejeter les avantages qu'elles accordaient encore ?

C'était sans doute bien peu de chose, et pour l'acquérir on devait consentir des sacrifices considérables. Mais enfin, si à ce prix on pouvait resserrer des liens par trop lâches, augmenter le nombre des points de contact, rendre plus fort le faisceau des intérêts communs, peut-être aurait-on fait œuvre de politique clairvoyant. Le commerce anglais gagnerait évidemment des débouchés, fort intéres-

sants après tout. Du même coup il atteindrait les concurrents étrangers; et l'union économique ne manquerait pas de contribuer à l'union politique.

Les tarifs préférentiels parurent au surplus, et ce leur était un grand mérite aux yeux de M. Chamberlain, une sorte de moyen terme qui permettait de respecter, dans leur ensemble, les convictions libre-échangistes de ses concitoyens. On pouvait en somme — c'est là tout ce qu'il leur demandait — accorder aux colonies des avantages fort appréciables, tout en ne faisant subir à la théorie orthodoxe qu'une faible déviation. Une taxe minime de 2 shillings par quarter sur le blé serait suffisante, et ne revêtirait pas le caractère d'un droit protecteur. Sans doute on pourrait examiner ensuite la question même d'une réforme radicale, mais les deux sujets étaient indépendants. On pouvait rester libre-échangiste, et soutenir les droits préférentiels. Tel fut en somme le point de départ de M. Chamberlain. Il reprenait les idées de sir Samuel Griffith, mais cette fois il s'adressait au corps électoral tout entier, et jusqu'au jour où la maladie le terrasserait, il allait soutenir sa cause avec une activité infatigable, avec toutes les ressources de son talent et de son intelligence.

« Aucun homme sensé, demandait-il, croira-t-il jamais que la population si dense des Iles britanniques pourrait subsister un seul jour si nous devons

nous séparer des grandes dépendances qui attendent de nous aide et protection et qui sont les marchés naturels de notre commerce?... Sans doute le fardeau de l'empire est énorme, mais si nous regardons en face nos obligations, si nous faisons bien et loyalement notre devoir, l'honneur sera proportionné aux sacrifices. Faillir à notre devoir serait aussi funeste à notre prospérité matérielle qu'à notre réputation et à notre honneur national.

« Nous devons donner nous-mêmes un grand exemple en reconnaissant la communauté d'intérêts et par dessus tout la communauté de sacrifices, seule assise permanente de l'empire. J'ai admis que, jusqu'à présent, les colonies sont restées en arrière pour les contributions à la défense impériale. J'espère qu'elles ne tarderont pas à mieux à faire ; en attendant, elles essaient de promouvoir à leur manière l'union que je considère comme si importante. Et en premier lieu elles placent les tarifs préférentiels. Votre attitude aura les plus grandes conséquences... »

M. Chamberlain analysait ensuite, dans ce discours désormais célèbre, les tarifs de l'Afrique du Sud, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Canada. La métropole était incapable de rien accorder en échange à raison de l'interprétation littérale donnée par tous les hommes politiques à la doctrine du libre-échange. C'est en son nom que le chancelier de l'échiquier

M. Ritchie venait de supprimer purement et simplement, malgré ses prières et celles des colonies, le droit de 1 shilling sur le blé. C'est grâce à elle que l'Angleterre restait désarmée en face des procédés déloyaux de ses concurrents. L'Allemagne aujourd'hui refusait de reconnaître le caractère purement domestique de la préférence canadienne et l'on ne pouvait rien pour défendre la colonie contre ses représailles. La réponse, au jour prochain des élections générales, était entre les mains du peuple anglais. A lui de dire s'il voulait s'en tenir à la fausse interprétation du libre-échange qui avait cours encore, ou s'il voulait recouvrer sa liberté, liberté de négocier, de discuter, liberté d'user au besoin de représailles, liberté de s'unir aux colonies, et de les défendre le cas échéant.

M. Chamberlain prenait en somme position contre les libre-échangistes impénitents, au nom de l'intérêt de l'empire, pour défendre son unité et son indépendance compromises selon lui. Il ne répudiait pas la thèse professée par Cobden. Nous sommes tous libre-échangistes, disait-il à moitié sérieusement. Non, non, répondirent en riant les auditeurs. Et lui de répliquer : Eh ! bien moi, je le suis. Mais il rappelait que le maître lui-même, blâmé d'ailleurs par ses amis, avait traité avec la France, et il n'hésitait pas

à affirmer qu'aujourd'hui Cobden ou Bright traiteraient de même avec les colonies.

A ceux qui savaient lire entre les lignes, l'allocution de Birmingham révélait de profondes divergences de vues entre les membres du cabinet. Mais il fallait, avant de discuter, attendre des précisions. Dans une lettre du 20 mai, adressée à M. Livesey, M. Chamberlain commença par rassurer l'ouvrier anglais sur l'augmentation du coût de la vie, qu'on n'allait pas manquer de lui faire entrevoir, et affirma qu'elle serait en tous cas compensée, et au delà, par l'élévation du taux des salaires. Le 22 mai, à la Chambre des Communes, il proposait d'employer le produit des droits sur les denrées alimentaires à l'organisation des retraites ouvrières.

Le 28 mai enfin, sir Charles Dilke attirait l'attention de la Chambre basse sur les récents discours, et demandait si le cabinet faisait sienne la façon de voir du ministre des colonies qui, cette fois, démasqua ses batteries.

Il lui était impossible de faire connaître avec toutes les précisions désirables ce que serait au juste le tarif préférentiel idéal. Une enquête longue et minutieuse, dans tout le pays, était nécessaire avant tout. « Je veux, disait-il, savoir de chaque district manufacturier quels articles auraient le plus large marché si les colonies nous accordaient un tarif

différentiel. L'honorable député de Carnavon dit que je veux frapper les matières premières et les denrées alimentaires... Je crois, au contraire, qu'il n'y aura besoin d'aucune taxe sur les produits bruts. Ce serait là une façon compliquée de régler une question beaucoup plus simple. Mais, si vous voulez donner une préférence aux colonies... vous devrez établir un droit sur les aliments... Je suis prêt à aller chez n'importe quel ouvrier, à parler dans des réunions de travailleurs et, prenant par exemple l'hypothèse d'un droit de 1 ou 2 shillings sur le blé, à leur dire : « Cette politique, si vous l'admettez, vous coûtera tant chaque semaine, en plus de ce que vous payez aujourd'hui pour votre nourriture... Mais, si je puis, en échange de ce que je demande, leur montrer que je donnerai davantage, j'aurai, malgré tout, chance de réussir. » Les gains budgétaires seront affectés à des réformes sociales. Et le pays retrouvera par le même moyen le pouvoir de répondre, pour lui et ses colonies, aux attaques injustifiées de l'étranger.

Ce n'était pas encore un plan précis et formel, c'était tout au moins une indication assez nette. Des trois grandes classes d'importations anglaises : produits alimentaires, produits bruts, produits manufacturés, les premiers devaient subir une taxe lorsqu'ils viendraient de l'étranger ; l'exemption de droits dont bénéficieraient les importations coloniales serait la

réponse de la mère patrie à l'offre de ses enfants. Les produits bruts, quelle que fût leur importance pour les colonies, continueraient à entrer en franchise, car leur bon marché était un des facteurs de succès pour l'industrie britannique. Des produits manufacturés, M. Chamberlain ne parlait même pas. Car il était bien entendu que les convictions libre-échangistes seraient respectées dans toute la mesure possible, et vraiment les industries coloniales ne pouvaient guère chercher des débouchés importants sur le marché du Royaume-Uni.

Dès ce moment, M. Chamberlain eut à lutter contre deux obstacles principaux : l'argument du pain cher, et la crainte du protectionnisme.

Le « big loaf » et le « small loaf » (gros pain et petit pain) ont maintes fois figuré, schématisés pour la circonstance, sur les affiches électorales des comités libéraux.

Le 28 mai 1903, aux Communes, M. Balfour déclarait : « Si vous pouvez, par quelque arrangement avec les colonies, maintenir un marché ouvert aux produits de l'industrie britannique, vous ferez ce que le plus rigoriste des libéraux accepterait comme une réelle contribution à son idéal. Mais les travailleurs de ce pays se soumettront-ils à une taxe sur leur nourriture » ? Et le 11 janvier 1904 il répondait lui-même : « Un droit sur les produits d'alimentation,

même un droit minime, ne sera jamais toléré par ce pays en tant qu'expédient financier ; et je pense que, étant donnés nos sentiments traditionnels sur les corn laws, il serait impossible d'en faire une des armes ordinaires du chancelier de l'échiquier. Si une taxe de ce genre devient l'élément essentiel d'un plus vaste plan d'impérialisme, on l'examinera non pas en soi, mais comme un rouage de cet organisme... Alors, et alors seulement vous pourrez obtenir de l'électeur cette faible taxe que vous réclamez. Vous l'aurez, si vous la désirez, après que le sujet aura été débattu et rebattu, non pas seulement à la Chambre des Communes et dans les réunions publiques, mais dans chaque maison de ce pays. »

Ses collègues, nous l'avons vu, étaient loin de suivre le ministre des colonies. L'eussent-ils voulu d'ailleurs, que la tradition constitutionnelle les eût empêchés de porter atteinte au libre-échange dont ils se réclamaient lors de leur arrivée au pouvoir. Ils avaient été élus comme ses partisans ; comme tels ils étaient devenus ministres ; ils étaient les mandataires du pays, dont le consentement à une réforme n'était pas encore donné. M. Chamberlain, tenu aux mêmes scrupules en sa qualité de membre du cabinet, voulut recouvrer son entière liberté d'action. Le 9 septembre 1903, il adressait à M. Balfour sa démission. Plusieurs de ses adversaires retiraient au même

moment leur concours au premier ministre. Le portefeuille des finances se trouvait libre. Il fut attribué au propre fils du député de Birmingham, M. Austen Chamberlain. Celui-ci succédait ainsi à M. Ritchie, dont nous avons vu le refus d'établir un commencement de préférence au moyen du droit de 1 shilling sur le blé.

Dans sa lettre au premier ministre, M. Chamberlain n'hésitait pas à lui recommander de prendre avec l'orthodoxie les libertés nécessaires au bien du commerce britannique. Il fixait lui-même une démarcation très nette entre l'établissement de la préférence coloniale, et la réforme du tarif dans le but de ressaisir la faculté de négocier et d'obtenir de l'étranger certaines améliorations par voie de concessions réciproques. La seconde politique inspirée des doctrines du fair-trade, il la jugeait possible dès à présent, et le gouvernement avait qualité pour en appliquer les principes. Il allait, lui, se faire l'apôtre de la première, qui viendrait, lorsque les électeurs seraient convaincus, consolider l'empire, rendre plus réels, plus étroits, plus durables les liens entre ses différentes parties. Cette politique d'union plus intime était, selon lui, nécessaire aux intérêts de la métropole, aussi bien que des colonies. Il voulait pouvoir la préconiser en toute franchise et en toute indépendance. « J'espère, concluait-il, que vous me permet-

trez de présenter ma démission à Sa Majesté, et de me vouer à la vulgarisation des principes indispensables, si j'en crois mon expérience, à notre bien-être et à notre prospérité. »

« Je suis persuadé comme vous, lui répondit une semaine plus tard M. Balfour, que notre interdépendance devrait se traduire par des conventions commerciales aussi bien que par des conventions politiques ou militaires, qu'une union fiscale plus étroite entre la mère patrie et ses colonies servirait au commerce de l'une et des autres... et que ses avantages deviendraient plus grands à mesure que les colonies croîtraient en richesses et en population. La seule divergence de vues entre nous, s'il y en a jamais eu, a porté sur le caractère pratique d'une proposition qui supposait, de la part des colonies, la limitation de leur protectionnisme, et, de la part de ce pays, l'établissement d'une préférence en faveur des principaux produits coloniaux... Je pense comme vous que l'opinion publique n'est pas mûre pour une taxation, même minime, des denrées d'alimentation. »

Pendant toute la campagne qui suivit, et que les troupes adverses tiennent encore aujourd'hui, les deux thèses mises en avant par M. Chamberlain dans sa lettre de démission ont fourni le fond de toute la discussion. Protection contre la concurrence déloyale, négociation de tarifs préférentiels pour l'union de

l'empire, tels ont été les *schlagwörter* de l'opposition, maintien du libre-échange intégral fut celui du gouvernement. Quelque difficulté que l'on éprouve parfois à scinder ces deux ordres d'idées lorsqu'on lit les ouvrages ou les discours des chefs de parti, il importe cependant de bien noter qu'à l'origine elles furent nettement distinctes l'une de l'autre et que le ministre des colonies, lorsqu'il effectua sa conversion, avait en vue non pas la défense d'intérêts individuels mais bien la consolidation du lien impérial.

Nous avons vu comment M. Chamberlain hésita longtemps avant de se séparer de ses opinions libre-échangistes. C'est insensiblement, par nécessité politique peut-être un peu, qu'il glissa vers le protectionnisme. Il n'en reste pas moins que la politique de la préférence coloniale fut conçue originairement, nous l'avons vu également, comme ayant son but propre, ses moyens d'action à elle, comme un système se suffisant à lui-même; et c'est cette tentative de conciliation entre le libre-échange et les obligations provenant de l'existence de l'empire que nous étudierons. Nous laisserons systématiquement de côté la campagne néo-protectionniste parallèle à celle-ci, au point de se confondre avec elle par moments.

Nous n'examinerons pas si l'Angleterre a intérêt à protéger aujourd'hui ses industries. Nous étudierons le système préférentiel tel que ses auteurs l'ont

exposé; nous analyserons les raisons qu'ils donnèrent, et les objections que leurs adversaires mirent en avant. Nous essaierons enfin de voir si ce plan serait praticable en l'état actuel des relations économiques de l'Angleterre et de ses colonies.

Revenons-en d'abord à l'histoire de la lutte, depuis le jour où M. Joseph Chamberlain se jeta dans la mêlée.

Six semaines après l'éclat de Birmingham, il faisait déjà pressentir la tournure nouvelle de sa campagne. Il parlait, le 26 juin, au Constitutional Club, et là expliquait aux auditeurs son rêve impérialiste; il leur montrait en même temps les méfaits du libre-échange, les industries anglaises ruinées par la concurrence des étrangers capables, pour écraser un adversaire, d'inonder le marché britannique de produits vendus à vil prix.

Quelques mois d'accalmie passèrent; l'ancien ministre des colonies vérifiait ses armes, pour l'attaque foudroyante qu'il méditait. Pénétré des principes de la tactique contemporaine, il voulait, aussitôt l'action engagée, étourdir l'adversaire par la violence du premier choc. Du 6 octobre au 4 novembre, il prononça neuf grands discours, qu'il a fait éditer depuis sous le titre de « Union impériale et réforme douanière », et par lesquels il en appela de l'incurie parlementaire au patriotisme des commerçants et des ouvriers à

Glasgow, à Greenock, à Newcastle, à Tynemouth, à Liverpool et à Birmingham.

La première en date, et la plus importante de ses conférences, est celle du 6 octobre, donnée à Glasgow, et qui contenait, cette fois, les propositions définitives d'union impériale par les tarifs préférentiels réciproques. M. Chamberlain commençait par se mettre sous la protection d'Adam Smith et rappelait toutes les concessions faites, au nom de l'intérêt national, par ce père des économistes libéraux, l'importance attachée par lui aux marchés nationaux, l'appui donné aux actes de navigation, l'approbation de la théorie des représailles, la phrase célèbre enfin : « La défense doit passer avant l'opulence. » Puis il faisait à ses auditeurs le tableau bien triste hélas ! et bien noir du commerce extérieur de leur pays, dont les exportations avaient, de 1872 à 1902, augmenté de 22 millions de livres, alors que les Etats-Unis avaient avancé de 110, et les Allemands de 56. Pourquoi, demandait-il encore, les meilleurs clients de l'Angleterre sont-ils aux colonies ? Pourquoi le Canada lui achète-t-il par tête d'habitant plus que les Etats-Unis, l'Australie trois fois plus que le Canada, l'Afrique du Sud plus même que l'Australie ? C'est parce que ces pays sont protectionnistes, mais que les industries y sont encore inégalement développées. L'Angleterre peut donc aller à eux et leur dire : « Il y

a en somme bien des choses que vous ne pouvez pas faire, bien des choses que nous produisons en quantité, laissez-nous les, comme vous nous les avez laissées jusqu'à ce jour. N'élevez pas contre nous vos murailles douanières. Abaissez-les là où elles sont inutiles au succès de votre politique. Faites-le, sans léser aucun intérêt vital, parce que cela est bon pour l'empire dans son ensemble, parce que nous sommes de la même race, parce que nous avons fait le premier pas, et que nous vous avons donné l'exemple. Nous vous offrons une préférence. Nous avons confiance dans votre patriotisme et dans votre affection. » Or, les colonies sont prêtes à réserver à la mère patrie les débouchés que celle-ci a chez elles actuellement, se réservant seulement de continuer la protection aux industries déjà existantes et dans la stricte mesure de leurs besoins. Que l'on pense à la valeur d'un pareil marché, le jour où les Dominions compteront non plus dix, mais quarante millions d'habitants; que l'on pense aux bénéfices qu'en retirerait l'industrie du Royaume-Uni, à l'élargissement du marché du travail, aux avantages, enfin, pour l'empire tout entier. Sans doute, il est impossible, « tant qu'un gouvernement autorisé par le pays n'aura pas négocié avec les colonies, avec l'étranger, avec les grands chefs de l'industrie nationale », de fixer exactement les détails

de l'organisation préférentielle, mais il est permis de l'esquisser à grands traits.

La base du système sera un droit de 1 ou 2 shillings sur les céréales étrangères, à l'exception du maïs qui sert à nourrir le bétail, les céréales des Dominions entrant en franchise bien entendu. Un droit équivalent frappera les farines. Il sera même légèrement supérieur, et permettra d'avantager les meuniers, dont l'industrie a presque disparu. La viande étrangère et les produits de basse-cour paieront en moyenne 5 %, sauf le lard, aliment des classes pauvres. Les vins, et peut-être aussi les fruits coloniaux, recevront une préférence sensible. En revanche, le droit sur le thé sera réduit des $\frac{3}{4}$, le sucre paiera moitié moins, et le cacao ainsi que le café feront l'objet d'un dégrèvement analogue.

Combien, se demande-t-on, toutes ces préférences coûteront-elles à l'ouvrier anglais ? On peut estimer, répondait l'orateur, si l'on accepte les chiffres du Board of Trade en ce qui concerne les moyennes de la consommation à la ville et à la campagne, que les avantages accordés aux colonies coûteront 16 farthings $\frac{1}{2}$ par semaine à l'ouvrier agricole et 19 $\frac{1}{2}$ à l'artisan (soit environ 40 à 50 centimes). Mais les réductions sur le thé, le sucre, le cacao et le café amèneront un dégrèvement de 17 à 19 $\frac{1}{2}$ farthings respectivement. L'adoption de ce système ne coûtera donc rien à

l'ouvrier, quand bien même il devrait supporter dans son entier l'incidence de la taxe. Que l'on joigne à ces modifications tarifaires un droit moyen de 10 % sur les produits manufacturés, d'autant plus frappés qu'ils seront plus finis, et l'on aura un aperçu complet du système. L'électeur est aujourd'hui à la croisée des chemins. A lui de savoir saisir une occasion qui, peut-être, ne se représentera jamais.

Puis, dans les conférences qui suivirent, le nouveau « missionnaire d'empire », — c'était le nom qu'il se donnait à lui-même — paraphrasa et expliqua de nouveau son plan, insistant plus particulièrement, selon son auditoire, sur la nécessité de répondre éventuellement aux mauvais traitements ou sur les dangers que faisaient courir au commerce anglais les systèmes protectionnistes étrangers, à l'abri desquels la concurrence s'organisait, pour venir ensuite, grâce aux trusts et aux cartels, vendre à perte sur le sol britannique. Ou bien, il analysait les résultats excellents que sa politique ne manquerait pas d'avoir sur le sort des travailleurs ; les bienfaits qui en résulteraient pour la marine anglaise et tout ce qui tient à elle.

Les conférences succédèrent ainsi aux conférences. L'orateur obtenait le plus souvent le succès que lui méritait son éloquence. Cependant, lorsqu'il s'adressa aux commerçants de la Cité, réunis au Guildhall,

pour leur faire l'apologie du protectionnisme, l'accueil que reçurent ses propositions fut, paraît-il, plus que réservé. Le commerce anglais, la Cité surtout, vivent, en effet, du libre-échange, de la situation exceptionnelle de la place de Londres. Leur attitude ne pouvait donc être favorable, et de ce côté la résistance s'organisa.

Les libéraux, en effet, surpris par la violence de l'attaque, avaient d'abord fait piètre figure. Il leur avait fallu le temps d'examiner les propositions de leur fougueux adversaire, le temps de se reconnaître, de se compter et de constater que l'enthousiasme suscité par lui n'était pas unanime, que le premier effet de sa campagne avait été de diviser en deux troupes distinctes l'armée unioniste, dans les rangs de laquelle des vétérans, comme sir Michael Hicks Beach, Ritchie ou le duc de Devonshire refusaient de s'enrôler sous sa bannière. Les chefs, peu à peu, rallièrent leurs partisans, les ligues s'organisèrent, les meetings succédèrent aux meetings, la presse et les revues se remplirent de ces controverses. Au premier rang des libéraux, aux côtés de leur leader sir Henry Campbell Bannermann, un de ses lieutenants qui, depuis une dizaine d'années, jouait dans son parti un rôle chaque jour plus considérable, M. Asquith, se signalait comme un adversaire redoutable de la politique nouvelle, au point que bientôt M. Chamberlain

devait consacrer des parties entières de ses discours à réfuter les siens. De taille plus petite, et de constitution plus trappue que l'ancien ministre du cabinet Balfour, le député de Fife était à maints égards très différent de celui-ci. Peu susceptible de se laisser entraîner par le bel aspect d'une idée générale, quelle qu'elle fût, examinant toutes choses avec l'esprit critique qu'il tenait de sa naissance, il passait au crible les propositions du champion de l'idée impérialiste et s'attachait à démontrer qu'elles étaient impraticables. M. Chamberlain, nous l'avons vu, avait de la fougue et de l'entêtement; M. Asquith n'était pas moins obstiné que lui; l'éloquence de M. Chamberlain était entraînant; M. Asquith semblait né pour le rôle d'opposant que la nature des événements lui avait dévolu; ne manquant pas d'humour, il savait relever, à l'occasion, d'une pointe la discussion la plus sérieuse. Sa qualité dominante semblait être une logique imperturbable, servie par une dialectique serrée, qui manquait un peu à son rival, et qu'il devait bien probablement aux debates universitaires et à sa formation juridique. Quelque opinion que l'on ait en effet sur la question, on doit reconnaître que les quatre discours prononcés en cette fin d'automne 1903 et publiés depuis sous le titre « Le Commerce et l'Empire », sont à leur point de vue des chefs-d'œuvre de logique et de clarté.

M. Asquith, nous l'avons vu, trouvait dans les propres rangs de ses adversaires politiques de brillants seconds lorsqu'il s'agissait de combattre l'instauration du régime préférentiel. C'était sir Michael Hicks Beach, devenu depuis lord St-Aldwyn, qui regrettait publiquement à Manchester d'avoir imposé jadis 1 shilling par quarter sur le blé. « Dans plus d'un cas, affirmait-il, ce droit eut pour résultat de donner une excuse aux boulangers désireux d'élever leurs prix : je dois donc avouer que, selon moi, un droit double, accompagné de droits sur la viande et les produits de basse-cour, augmenterait le coût de la vie pour les travailleurs. »

C'était lord Ritchie affirmant lui aussi que le prix de la farine augmenterait en proportion de la taxe sur le blé, et même au delà.

C'était enfin le duc de Devonshire, le 4 novembre 1903, au Queen's Hall de Londres. M. Chamberlain, disait celui-ci, a calculé à un farthing près la répercussion de ses droits sur les denrées alimentaires. A-t-il compté aussi l'effet de son droit de 10 0/0 sur la maison de l'ouvrier, sur ses vêtements, sur ses chaussures et ses ustensiles de ménage. « Ne pourrait-on pas, continuait-il, estimer plus complètement les effets de ce nouveau budget sur le consommateur, sur le trésor et sur les colonies. Je ne trouve rien à cet égard dans les discours de M. Chamberlain. J'ai

donc essayé de me rendre compte par moi-même..... Or, je puis affirmer, avec la certitude de rester au-dessous de la vérité, que le budget de Glasgow représenterait pour le consommateur une perte d'au moins 35 millions de livres, et peut-être de 50 millions ou plus ; le trésor recevrait en échange une somme... de 8 millions par an, et les colonies un subside, — car ce n'est au fond rien d'autre — de 2 millions ou 2 millions et demi. Sur cette somme, le Canada gagnerait 3 s. 2 par tête d'habitant, l'Australie 1 s. 11, la Nouvelle-Zélande 6 s. 8, et l'Afrique du Sud 3 pence par tête d'habitant de race blanche. L'Inde et les colonies de la Couronne n'auraient rien. L'Inde et l'Afrique du Sud, nos meilleurs clients, recevraient cette belle récompense dans un système qui vise à l'unification fiscale de l'empire. »

Pris entre deux feux, M. Balfour s'efforçait par son attitude conciliante de ramener l'ordre dans son propre parti. Il refusait, comme chef du gouvernement, d'instaurer le régime préférentiel, tant que le pays n'en aurait pas ainsi ordonné, mais il ne laissait pas de défendre à l'occasion son ancien adlatus. « Voilà, disait-il, par exemple, le 13 novembre 1903, un homme qui dans un grand emploi fait meilleure figure que tous ses prédécesseurs, et qui, sans aucune autre raison, quitte ce poste d'honneur pour prêcher en toute indépendance les doctrines

qu'il estime d'un intérêt vital pour l'avenir de la Grande-Bretagne et de l'empire. Ces doctrines peuvent être erronées, mais sûrement l'homme qui a fait cela pour les propager mérite l'admiration de ceux mêmes qui diffèrent le plus de lui. »

L'année 1903 avait été dans l'ensemble une mauvaise année; à l'activité fiévreuse occasionnée par la guerre avait succédé assez naturellement une période de dépression; les salaires si hauts dans les industries métallurgiques et minières étaient retombés, beaucoup d'ouvriers se trouvaient sans travail. Le peuple était donc assez volontiers porté à espérer d'un nouveau régime une amélioration de sa situation.

On allait d'ailleurs s'efforcer de lui fournir plus de précisions encore. Une Tariff Commission (commission du tarif) allait être fondée par le député de Birmingham : elle aurait pour mission de mener dans tout le pays, auprès des commerçants et des industriels, auprès des coloniaux aussi, la grande enquête dont il avait parlé. Sans aucun caractère officiel, et dégagée de tout esprit de parti, elle serait « une commission d'experts, chargée d'examiner la condition économique de la Grande-Bretagne et de lui chercher les remèdes nécessaires; elle comprendrait des représentants de toutes les branches importantes de l'industrie ou du commerce de l'Inde, des colonies de la couronne et des Dominions à

régime responsable. » De fait, la Tariff Commission fut bientôt constituée ; elle subsiste encore aujourd'hui et de temps à autre étudie, dans des mémoires, les conséquences pour l'Angleterre des dernières innovations douanières tentées par les gouvernements coloniaux ou étrangers. Il faut remarquer en revanche qu'elle a dû s'avouer incapable, dans l'état actuel des choses, de mener à bien l'œuvre principale qu'elle avait entreprise et que jamais un projet réel de tarif de douanes n'est sorti de ses bureaux. Ce résultat ne saurait d'ailleurs étonner ceux qui connaissent les difficultés auxquelles se heurte tout remaniement de tarif, même lorsque les négociateurs représentent leur gouvernement, et travaillent « pour de bon ». Les adversaires de la Tariff Commission lui reprochent aussi sa composition systématiquement protectionniste et l'absence complète dans son sein de représentants de la masse des consommateurs, des classes ouvrières, des coopératives, des commerçants de détail, des banquiers.

A la même époque se réunissait, sous la présidence de sir Frederick Pollock, un comité d'économistes, appartenant aux divers partis, qui se donna pour mission d'établir un plan d'organisation impériale. Après de longues discussions et des études très consciencieuses, il proposa, comme la meilleure solution du problème qui passionnait l'opinion, un

conseil d'empire , assez semblable à celui que demandait jadis M. Chamberlain, avec un secrétariat impérial et une commission impériale permanente pour les enquêtes spéciales.

CHAPITRE III

La conférence de 1907. — Les élections générales.

La conférence de 1911.

Le 20 avril 1905, M. Lyttelton, ministre des colonies, invitait celles-ci à faire connaître leur opinion. Le 14 juin, dans un discours prononcé au parlement fédéral australien, M. Deakin s'appropriait dans son ensemble le plan de sir Frederick Pollock. Mais le Canada et Terre-Neuve, craignant pour leur autonomie, refusèrent d'en entendre parler. Beaucoup de députés anglais ne redoutaient pas moins, au fond de leur cœur, que son adoption ne fût le prélude d'atteintes plus ou moins graves aux prérogatives du parlement de Westminster. Qu'il le voulût ou non, le gouvernement anglais avait une fois de plus à choisir entre l'inaction et la préférence, seul projet qui trouvât grâce devant le particularisme colonial. Une nouvelle conférence devait d'ailleurs se réunir au printemps de 1906. Les nécessités parlementaires dans divers Dominions obligèrent le gouvernement métropolitain à retarder d'un an sa convocation. Ce délai fut on

ne peut plus malencontreux pour M. Chamberlain. En 1906, en effet, des élections générales eurent lieu qui donnèrent la majorité à ses adversaires. M. Balfour dut quitter Downing street. Il y fut remplacé, bien entendu, par sir H. Campbell Bannermann. Le comte d'Elgin succédait à M. Lyttelton et M. Asquith à M. Austen Chamberlain.

Les colonies pendant ce temps envoyaient leurs réponses à l'invitation du gouvernement impérial.

Nous avons vu que le Canada, en dehors de la préférence anglaise, surtaxait de 33 % les importations allemandes depuis 1903.

En 1906, l'Union douanière sud-africaine modifiait la préférence accordée à l'Angleterre depuis trois ans et établissait un système de préférence réciproque avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Celle-ci enfin essayait, mais sans succès, de s'entendre pour une mesure analogue avec la Nouvelle-Zélande. Un projet de loi accordant à l'Angleterre des droits différentiels échoua également. Le parti ouvrier du Commonwealth fit en effet insérer dans le bill cette clause que, pour en bénéficier, les produits anglais devaient arriver en Australie sur un navire anglais monté par un équipage de race blanche. Le gouverneur général, estimant que les traités internationaux étaient violés, réserva le bill pour l'assentiment royal.

Le gouvernement australien, à la demande duquel la conférence avait été retardée, demandait aujourd'hui un vote nouveau des propositions de 1902. Il soumettait en outre les deux résolutions suivantes : « Il est désirable que le traitement préférentiel accordé par les colonies aux produits britanniques soit accordé également aux produits des autres colonies à gouvernement responsable.

« Il est désirable que l'Angleterre accorde un traitement préférentiel aux produits des colonies. »

Le gouvernement néo-zélandais soutenait celui du Commonwealth.

Celui du Cap faisait remarquer aux ministres de Westminster que le maintien de la préférence « dépendait en grande partie de l'octroi par la mère patrie de quelques privilèges réciproques. »

Aucun projet, aucune observation de la part d'Ottawa. Peut-être sir Wilfrid Laurier estimait-il que venir à la conférence sur l'invitation du gouvernement libéral, c'était en somme perdre son temps. De fait, on put croire que la plus ancienne des colonies autonomes ne serait même pas représentée.

Sir Wilfrid, en effet, quelques jours avant l'ouverture des travaux, affirmait qu'il lui serait impossible de quitter sa capitale. Ses adversaires lui rendaient la tâche trop difficile au parlement. Un départ dans ces conditions serait un véritable suicide. Le leader

de l'opposition, M. Borden, saisit habilement la balle au bond et déclara qu'à aucun prix il n'entendait entraver l'œuvre excellente que l'on pouvait mener à bonne fin à Londres et que son parti savait s'effacer quand l'intérêt supérieur était en jeu. Il proposait au parlement de se proroger jusqu'à la fin de la conférence. Ce qui fut fait.

Sir Wilfrid Laurier, assisté de deux de ses collègues, était donc présent à la séance d'ouverture. Cette fois, comme en 1886 et comme en 1894 à Ottawa, le premier ministre vint en personne souhaiter la bienvenue aux représentants des Dominions. Après avoir donné lecture du télégramme royal, Lord Elgin céda la parole à sir Henry Campbell Bannermann. Les coloniaux avaient pu concevoir des craintes sur les dispositions du gouvernement à leur égard. Leur amour-propre dut être satisfait par le discours inaugural, et si plus tard, en quittant Londres, ils se demandèrent à quels résultats leurs travaux avaient abouti, s'ils constatèrent l'échec absolu de toutes leurs résolutions sur les tarifs préférentiels, il reconnurent au moins que le premier ministre de Sa Majesté avait franchement rompu avec l'étiquette consacrée et dissipé toute équivoque sur leur situation aux uns et aux autres en déclarant : « Ceci n'est pas une conférence entre les premiers ministres et le secrétaire colonial, mais bien entre les premiers ministres et des mem-

bres du gouvernement impérial sous la présidence du secrétaire d'Etat aux colonies, ce qui est tout autre chose. »

Et Sir Wilfrid Laurier de paraphraser : « La conférence n'est pas à mon sens (je donne mon opinion personnelle) une simple conférence entre les premiers ministres des diverses colonies autonomes et le secrétaire d'Etat ; elle est, si je puis exprimer mon avis, une conférence de gouvernements, une conférence entre le gouvernement impérial et les gouvernements des dépendances autonomes de l'Angleterre. »

Pourquoi, dès lors, ce titre de conférence coloniale et pourquoi la présidence du ministre des colonies ? Il fallait être logique jusqu'au bout et la résolution suivante fut adoptée :

« Une conférence dite conférence impériale se tiendra tous les quatre ans. Les questions d'intérêt commun y seront étudiées et discutées entre le gouvernement de Sa Majesté et les gouvernements des Dominions autonomes au delà des mers. Le premier ministre du Royaume-Uni sera de droit président et les premiers ministres des Dominions autonomes seront membres de droit de la conférence. Le ministre des colonies sera également membre de droit et suppléera le président en cas d'absence. Tels autres ministres que les gouvernements délègueront seront

en outre membres de droit de la conférence. Sauf permission spéciale, aucun gouvernement ne pourra faire entendre plus de deux représentants dans la même discussion. Chaque gouvernement disposera d'une voix. »

C'est à la huitième séance que le sujet des tarifs préférentiels fut enfin remis sur le tapis. La discussion prit cette fois une ampleur inconnue jusqu'alors, et l'importance de ces réunions est telle, dans l'histoire du mouvement impérialiste, que l'on ne saurait, au risque même de quelques répétitions, se dispenser d'analyser un peu longuement ce qui fut dit au Colonial Office du 30 avril au 7 mai 1907.

Suivant en cela les traditions du parlement anglais où, paraît-il, un discours change parfois l'opinion d'un adversaire, mais jamais son vote, les délégués des Dominions, sans nourrir le chimérique espoir de convertir le gouvernement britannique, soutinrent leurs résolutions, cependant que les ministres de Sa Majesté disaient les raisons de leur refus et discutaient point par point les propositions et les arguments coloniaux. Par-dessus le tapis vert les uns et les autres s'adressaient à l'opinion.

Quels merveilleux avocats, d'ailleurs, et combien passionnants durent être ces débats au cours desquels se décidait peut-être le sort de l'empire. On en ressent encore l'intérêt et la vie à plusieurs années de

distance, à travers même la froideur du compte rendu officiel.

Sir Wilfrid Laurier, accompagné de deux de ses ministres, représentait pour la troisième fois le Canada. Deux fois déjà, il s'était heurté au refus du cabinet de Saint-James. Il ne devait pas, il le savait bien, obtenir plus de succès avec le gouvernement nouveau. Soucieux, avant tout, des progrès de son pays, Canadien d'abord, impérialiste ensuite, sir Wilfrid avait sans doute établi le premier tarif préférentiel dans l'empire, mais, en revanche, combien d'offres de collaboration, que les autres acceptaient, s'étaient brisées à son inébranlable résolution de ne jamais, à aucun prix, se lier les mains, et de ne jamais sacrifier à quelque idée que ce fût, les intérêts du Canada. Puisque aujourd'hui les coloniaux voyaient en face d'eux le gouvernement de la métropole, ils le regardaient comme leur chef un peu. C'est d'ailleurs à lui que lord Elgin donna tout d'abord la parole. Mais il se borna à lire les résolutions votées par la conférence de 1902, et déclara qu'à son sens elles répondaient fort bien à la situation. Il cédait d'ailleurs volontiers son tour à M. Deakin qui proposait au contraire diverses modifications.

Nous avons vu que celui-ci, dans sa réponse à l'invitation du ministre des colonies, suggérait à la motion de 1902 les additions suivantes: a) Il est désira-

ble que le traitement préférentiel accordé par les colonies aux produits britanniques, soit accordé également aux produits des autres colonies à gouvernement responsable ; b) Il est désirable que l'Angleterre accorde un traitement préférentiel aux produits des colonies.

C'étaient, on le voit, deux clauses d'ordre très différent. La première établissait dans l'empire non pas une union douanière proprement dite, mais généralisait dans son sein une sorte de régime réciproque de la nation la plus favorisée. Ceci avait pour but d'éviter les discussions et les jalousies entre les diverses colonies. Si les traités de réciprocité devaient ne sortir effet qu'entre les deux parties contractantes, ce serait la voie ouverte à toutes les discussions et à toutes les rancœurs qui sont l'accompagnement et la suite de beaucoup de négociations douanières. Chaque colonie, ayant à protéger un commerce ou des industries spéciales, obtiendrait, avec le système préconisé, des concessions dont toutes les autres colonies profiteraient. On peut, en effet, répondre que, étant donnée précisément la diversité des intérêts engagés, telle concession, précieuse pour l'Australie, ne signifierait que peu de chose pour l'Afrique du Sud, mais à cela quel remède apporter ? La proposition reçut des coloniaux un accueil excellent. Sir James Mackay demanda que l'Inde fût traitée avec la même bienveillance, mais on s'y refusa, puisque l'Inde

n'établissait aucun tarif préférentiel. Premières représailles ! Et sir Wilfrid Laurier déclara : « Nous signerons très volontiers l'arrangement proposé par M. Deakin. Toute préférence que nous donnons à la mère patrie, nous vous l'accorderons à vous, Australie, et ce que vous donnerez à la mère patrie, vous nous l'accorderez aussi. Nous agissons de même avec le gouvernement de sir Joseph Ward, et avec tous les autres gouvernements (des colonies qui concèdent une préférence à l'Angleterre). »

Aucune résolution ne fut pourtant votée sur ce sujet.

Puis, commença la discussion de la deuxième motion. L'effort de M. Deakin porta presque uniquement sur elle, et quelque opinion que l'on ait sur le fond de la question, on ne peut qu'admirer l'incontestable habileté de son plaidoyer. Le premier ministre australien était plus encore que sir Wilfrid un vétéran des réunions impériales, au sein desquelles il avait représenté sa propre colonie avant de parler au nom du Commonwealth.

Grâce à ses efforts persévérants et continus, grâce à sa propagande inlassable et à son habileté au cours des négociations qui accompagnèrent la rédaction de la constitution, l'union australienne était chose faite depuis 1901, et c'est avec l'autorité du chef d'un Dominion égal au Canada, qu'il parlait aujourd'hui. Sans

doute, les premiers ministres des divers Etats avaient essayé de pénétrer à la conférence et envoyé, dans ce sens, à Londres, de longs mémoires ; le gouvernement impérial, peu soucieux de diviser pour régner et d'abaisser le caractère de la réunion par l'étalage des ambitions individuelles, leur en avait catégoriquement refusé l'entrée. Plus que quiconque, l'honorable Alfred Deakin était rompu aux problèmes dont on cherchait la solution, rompu également aux luttes parlementaires par sa longue carrière politique. Il savait tous les dangers, tous les pièges que peut offrir une discussion, et les sentiments, favorables ou hostiles, que nourrissaient à l'égard de ses projets les délégués qui l'entendaient, et qu'il tenait à présent sous son regard ferme et pénétrant.

Après un rapide historique du mouvement depuis la conférence de 1887, il insistait sur ce fait que chacun devait rester maître de sa politique et agir au mieux de ses intérêts. Les colonies accordaient à la Grande-Bretagne une préférence, mais il ne fallait pas que la Grande-Bretagne pensât qu'on lui demandait des sacrifices quelconques, en faveur d'enfants trop faibles encore. Ceux-ci pouvaient se suffire à eux-mêmes. L'Angleterre devait seulement se souvenir qu'ils étaient et continueraient à être ses meilleurs clients ; qu'en conséquence leur développement lui importait. Les gouvernements des Dominions ne sont

liés par aucun dogme, et ne protègent une industrie que lorsqu'ils croient que cela est bon. Ils estiment que « préférence pour préférence » serait profitable pour tous deux ; qu'en tous cas, ils y trouveraient leur avantage ; donc ils s'y rallient.

Que chaque membre de l'empire commence donc par étudier les effets possibles d'un semblable système sur ses importations et ses exportations. Qu'il en examine ensuite le contre-coup sur l'empire en général. Et qu'en dehors même des possibilités — qui semblent grandes — d'augmenter l'intercommerce, il tienne bien compte de l'intérêt que l'on aurait à resserrer les liens, d'où plus grande force de négociation et puissant encouragement à la marine marchande de l'empire. Le deuxième point est particulièrement important pour les Australiens, étant donnée leur situation dans le monde.

Comme tous ceux qui veulent bien réfléchir, ceux-ci comprennent l'appui que les diverses parties de l'empire peuvent se prêter mutuellement. Plus l'empire sera uni et fort, mieux il résistera aux assauts de tout genre. Que l'on ne vienne pas dire : « Ce sont là des à-côtés de la question », car tout ici se tient.

Si, d'ailleurs, on étudie les chiffres du commerce dans les principaux Dominions, on constatera que le pourcentage des importations d'origine britannique baisse partout depuis des années. En Australie,

notamment, l'industrie anglaise se voit fermer le marché par la concurrence non pas des producteurs indigènes, mais bien des étrangers pour quantité d'articles. D'autres objets que l'industrie nationale sont menacés par les trusts américains.

Il convient de noter au passage que les exportations anglaises vers les colonies croissent beaucoup plus vite que vers les pays étrangers. Ceux-ci ferment leurs marchés et ceux de leurs possessions, et en revanche, à l'aide de primes, de subventions, de réductions de tarifs, font tout ce qu'ils peuvent pour favoriser les exportations. Les matières premières de l'industrie sont seules admises. Si bien que l'Europe, qui devrait être un excellent marché pour ses viandes de bœuf et de mouton, est fermée à l'Australie. Sans parler des formalités douanières et des règlements sanitaires, l'Allemagne ne va-t-elle pas, dans les cahiers des charges, jusqu'à interdire aux navires subventionnés le transport des viandes australiennes? Nulle part, le Commonwealth n'est traité avec équité, et son seul espoir réside dans le développement avec la mère patrie de relations qu'il serait aisé de décupler.

Les tarifs préférentiels et les représailles sont les deux meilleurs moyens pour regagner le terrain perdu, et l'intérêt en est évident pour l'Australie, avec sa population quasi-stationnaire, l'immense dévelop-

pement que peuvent prendre chez elle l'agriculture et les industries primaires. Une étude un peu détaillée des importations, en Angleterre, de denrées d'alimentation permet de concevoir la part que l'Australie pourrait prendre.

Puis, à côté des bénéfices directs, les avantages indirects, dont bénéficieraient surtout la mère patrie et l'empire. La préférence, ce serait l'émigration de la métropole plus aisément dirigée vers les Dominions, la flotte marchande protégée contre les marines concurrentes. Or, de la suprématie de la marine anglaise dépend la sécurité de l'empire. En abandonnant leur commerce aux étrangers, la Grande-Bretagne et ses colonies les aident à lancer de puissants liners qui deviendraient, en cas de guerre, des croiseurs auxiliaires ennemis.

Si la plus grosse partie des 565 millions de livres que représentent les importations britanniques était achetée aux Dominions, quel bienfait pour ceux-ci, quel accroissement de richesse.

Un système de tarifs préférentiels serait une innovation, soit, mais l'empire britannique lui-même a-t-il jamais eu son pareil ? Uni économiquement, il aurait de bien grandes chances d'amener l'étranger à composition. Tous pour un, un pour tous, serait sa devise, et son importance lui donnerait un pouvoir de négociation énorme. Quant au droit moral d'user

de représailles, il est universellement admis, et tous les Etats étrangers les pratiquent à l'occasion.

Que si l'on envisage en particulier l'Australie, les tarifs de douane y sont suffisamment élevés pour permettre une marge de préférence très appréciable.

La liste des objets admis en franchise, qui concerne actuellement 34 % des importations et comprend, en majeure partie, des articles que la Grande-Bretagne produit, ou est susceptible de produire, peut être utilisée, elle aussi. Il suffirait d'y maintenir uniquement les denrées d'origine britannique, et de taxer à 10 % les denrées étrangères.

Conformément au vœu de la conférence de 1902, des accords sont intervenus, et d'autres seront bientôt conclus, entre colonies. La similitude des conditions économiques en restreint forcément la portée. Ils sont néanmoins utiles, et peut-être un jour une commission centrale les revisera-t-elle d'année en année, pour leur faire sortir tout l'effet possible. Un traité a été signé avec la Nouvelle-Zélande. Un tarif de préférence, favorisant l'Angleterre, avait été voté à titre d'indication. Mais certaine clause, contraire aux traités internationaux, la fit réserver.

Il faut espérer qu'un nouveau pas en avant sera fait. Tout ce qui est possible, et de toutes façons, doit être tenté pour développer les liens de l'amitié entre les divers membres de l'empire.

Sir Joseph Ward, premier ministre de la Nouvelle-Zélande, ne pouvait guère se montrer moins chaud dans son impérialisme que son voisin. On sait en effet que cette colonie n'a jamais reculé devant aucun sacrifice lorsqu'il s'est agi de se montrer loyale envers son Roi. Ses souscriptions et ses contingents de volontaires pendant la guerre sud-africaine, ses subventions à la marine militaire pour l'entretien des dreadnoughts, la très réelle préférence qu'elle avait votée dès 1903 et qu'elle devait augmenter peu après la conférence, les sentiments personnels de sir Joseph Ward faisaient prévoir son attitude. Dans son discours, il fit tout pour convaincre ses collègues londoniens. Ne se bornant pas au seul exposé du plan préférentiel qu'il présentait voué à l'insuccès, il préconisa un certain nombre de réformes contre lesquelles le cabinet de Saint-James ne pouvait alléguer aucun principe et dont l'effet serait excellent pour le commerce impérial.

La question de la préférence, affirmait-il, doit être placée au-dessus des querelles de parti. Ne pas augmenter le coût de la vie des ouvriers est le seul souci des gouvernants. Or, cette crainte paraît chimérique en l'espèce. La Nouvelle-Zélande accorde depuis 1903 un tarif préférentiel à l'Angleterre, soit par la surtaxe des produits déjà taxés, soit par un droit sur les produits étrangers dont les similaires

anglais sont admis en franchise, et cette politique a donné les meilleurs résultats. Les prix n'ont pas haussé, bien au contraire, car la concurrence est née entre importateurs anglais. Depuis cette première tentative, la Nouvelle-Zélande a signé des arrangements avec l'Afrique du Sud et le Canada.

Si l'on se place au point de vue anglais, comment n'être pas frappé de ce que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, avec leurs 6 millions d'habitants, achètent à la mère patrie, presque autant que 60 millions d'Allemands. Les Dominions, qui grandissent si vite en richesse et en population, resteront toujours, fatalement, les meilleurs clients de la métropole, et dans vingt ans l'Australie et la Nouvelle-Zélande seront peut-être les pays qui échangeront le plus avec le Vieux-Monde, alors que les vieilles nations ont atteint la limite de leur pouvoir d'achat.

La préférence, sir Joseph déclarait ne pouvoir trop insister sur ce fait, ne ressemble que de loin à la protection; elle a un autre but, d'autres moyens, laisse subsister la concurrence; « la compétition et la rivalité naturelle du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Afrique du Sud maintiendrait les prix du blé aussi bas que le libre accès des céréales russes ou américaines. »

L'Angleterre peut d'ailleurs à bon droit s'inquiéter

des steamers allemands subventionnés. Là où vient un navire allemand, là vient le rival allemand.

Diverses mesures seconderaient puissamment l'œuvre préconisée. Il faudrait créer des agents commerciaux britanniques dans les Dominions (on a commencé, répondit M. Lloyd George). Ils devraient être nombreux et capables. Il conviendrait aussi, de quelque façon que ce fût, de donner aux navires anglais et français le passage gratuit par le canal de Suez, dont les droits élevés écartent les cargos. Ne voit-on pas le gouvernement autrichien prendre à sa charge une partie des droits que paient les navires de son pavillon ? Il faudrait enfin réaliser la route impériale qui mènerait d'Angleterre en Australie, par le Canada, les voyageurs, la poste et les marchandises périssables. On arriverait, avec de beaux steamers, à faire le trajet en 20 jours, alors que 30 sont nécessaires par Suez. Toutes ces réformes seraient autant d'avantages pour le commerce anglais.

La Nouvelle-Zélande a déjà donné des tarifs différentiels à l'Angleterre, à l'Afrique du Sud, au Canada. Elle n'a qu'un désir : voir son exemple suivi. Quand toutes les parties autonomes de l'empire formeront une grande fédération par les tarifs réciproques de préférence, il sera plus facile de négocier en faveur d'elles toutes avec l'étranger. On aura augmenté la force de l'empire sans porter atteinte au bonheur du

peuple. La Nouvelle-Zélande a déjà fait beaucoup. Elle ferait encore plus, bien volontiers, si tout l'empire voulait collaborer.

Le premier ministre de la colonie du Cap, le docteur Jameson, représentait des aspirations aussi peu égoïstes, et aussi désintéressées que sir Joseph Ward. Autant que lui, il désirait aboutir à un résultat sinon définitif, du moins encourageant.

Ses prédécesseurs à Capetown lui avaient, disait-il, montré le chemin. C'était Hofmeyr ; c'était Cécil Rhodes, garantissant pour toujours, aux produits britanniques, l'entrée en Rhodesie au taux maximum de 9 %, alors en vigueur au Cap ; c'était lord Milner, établissant la préférence dans l'Union sud-africaine.

Aujourd'hui, continuait-il, on doit faire un premier pas, après quoi l'on avisera. Personne ne demande au gouvernement impérial de changer la base de son système douanier, la préférence est au contraire un moyen d'arriver au libre-échange dans l'empire ; et lorsque l'empire britannique, suffisamment fort dans tous ses membres, sera devenu libre-échangiste, il pourra imposer au monde cette politique.

Pourquoi désespérer du gouvernement actuel ? Beaucoup sont déjà moins catégoriques qu'autrefois contre la préférence. Certains s'y opposent toujours, et notamment le chancelier de l'échiquier, parce que, selon eux, elle serait impossible sans une taxe sur

les produits bruts comme la laine. La laine ne figurera pas au tarif préférentiel, mais les tissus de laine seulement, d'où avantage pour l'industrie britannique. Le Cap sans doute recevra peu, mais il donnera beaucoup. Ses vins et son tabac seuls demanderont un traitement de faveur. Son vin, qui vaut le vin français, lui rapportait 130.000 livres par an, au temps de la préférence. Lorsque Cobden réduisit le droit sur le vin français à 2 shillings 9 pence, l'égalant ainsi au droit colonial, ce fut une chute immédiate à 8.000 livres puis à 0. — Mais, dit M. Asquith, jamais on n'accorde de réduction sur les alcools. — La Nouvelle-Zélande, cependant, et l'Australie l'ont concédée à l'Afrique du Sud, pour qui un avantage de 1 shilling sur le tabac serait précieux.

Il convient, continue le Dr Jameson, de ne pas prendre pour une menace la résolution du Cap. La Grande-Bretagne doit seulement se rendre compte de ce que les minorités rendent parfois la vie dure aux gouvernements. Et, de toute façon, à la moindre concession de l'Angleterre, le Cap répondrait largement.

Un autre danger menace l'empire. Les colonies signeront, demain peut-être, des traités de réciprocité avec l'étranger, le Canada par exemple avec les Etats-Unis. — Croyez-vous, interrompit sir Wilfrid, que cela soit probable? -- Les ententes ultérieures avec la métropole seront dès lors conditionnées et

limitées par ces traités. A-t-on suffisamment vu cette conséquence ?

Nos adversaires, déclara en substance M. Moor, premier ministre du Natal, jouissent du marché britannique et nous battent ensuite. Par des subventions, par des tarifs soudés, ils nous inondent de leurs produits, et détournent vers leurs manufactures nos matières premières. Il devient urgent de considérer le problème préférentiel dans son ensemble, en y comprenant les tarifs de chemins de fer, les postes, et tout ce qui est susceptible de resserrer les liens commerciaux. En abaissant ou en supprimant les droits sur les tabacs, les sucres, les vins, le thé des colonies, on diminuerait le coût de la vie pour l'ouvrier anglais et, du même coup, on faciliterait le développement aux colonies de nouvelles branches d'activité.

La parole fut alors donnée à sir James Mackay, de l'India Office. « Sir James Mackay représente l'Inde, avait déclaré M. Asquith. — Il ne la représente pas comme nous représentons nos pays, répliqua M. Deakin. Il représente le gouvernement anglais. — Il parle, riposta le chancelier, au nom du secrétaire d'Etat. » On sait en effet la situation de l'Inde, et que cette colonie est entièrement gouvernée par Westminster. On sait aussi les sentiments protectionnistes des Indous cultivés.

La situation de l'Inde est bonne, affirma sir James Mackay, et le commerce extérieur fait de rapides progrès, au point que les seules importations d'origine britannique ont, de 1895 à 1905, augmenté de 40 %. D'autre part, l'Inde, pays débiteur, est forcée de s'acquitter chaque année, par un fort excédent d'exportations, dont la majeure partie va aux principaux pays protectionnistes. Elle ne peut donc s'exposer à des représailles qui ne manqueraient pas d'être redoutables. L'Inde, dit-on, a pour beaucoup de produits un quasi-monopole et pourrait riposter en établissant des droits d'exportation. Sans doute, mais la difficulté serait d'atteindre réellement ceux que l'on voudrait frapper, ou d'éviter pour certains articles l'apparition de produits de substitution concurrents.

Il serait probablement impossible à l'Inde de rester en dehors d'un système préférentiel si on venait à l'établir, car les Etats étrangers essaieraient d'agir contre l'empire entier en frappant certaines exportations hindoues. Il ne fallait pas au surplus faire bande à part, car alors comment se plaindre plus tard, si l'on n'était pas défendu ? On n'a même pas usé des représailles, lorsqu'on a demandé à la France de retirer sur les cafés hindous, et en échange de concessions purement nominales, la surtaxe qu'elle avait établie pendant sa guerre de tarifs avec le Brésil. Et d'autre part, la surtaxe dont la Russie frappe les thés

de l'empire depuis la convention des sucres, n'a pas empêché les progrès énormes de ce produit chez elle.

Sauf pour quelques articles, l'Inde a très peu à gagner avec la préférence. Son thé fournit presque entièrement le marché britannique. Comment, d'ailleurs, frapper la Chine qui s'est engagée à neutraliser, par un droit intérieur d'accise, les taxes douanières dont elle aurait pu frapper les filés et tissus autres que ceux fabriqués à la main.

L'Inde recevrait peu, puisque ses exportations, ou bien iraient de toute façon à l'étranger, ou bien ne pourraient figurer au tarif préférentiel, en leur qualité de matières premières. La plupart de ses importations, en revanche, subiraient son effet ; le sacrifice serait donc disproportionné.

Le général Botha, qui, depuis quelques mois, occupait dans le Transwaal autonome la charge de premier ministre et représentait à Londres cette colonie, crut sans doute que la bienveillance du cabinet de Saint-James, à l'égard de ses compatriotes, ne lui permettait pas de grossir les rangs de ses adversaires. Il se borna à affirmer que les liens ne seraient nullement relâchés entre l'Angleterre et le Transwaal par un échec des propositions coloniales.

Quant à sir Robert Bond, il déclara s'en tenir, au nom de Terre-Neuve, à la résolution de 1902. Il sou-

tiendrait d'ailleurs toujours toute résolution tendant à favoriser le commerce entre les colonies, ou entre les Dominions et la métropole.

M. Asquith remercia, au nom du gouvernement impérial, les délégués, et particulièrement M. Deakin, de leurs intéressants exposés. Quel qu'en fût le résultat, cette discussion n'avait pu que fortifier le désir commun de développer l'unité impériale.

Ainsi que l'ont très justement admis M. Deakin et sir Wilfrid Laurier, dit-il, un principe est fondamental en cette matière; les avantages doivent être librement consentis et acceptés sans arrière-pensée. Sans rivaliser avec ceux qui ont recherché la formule de l'empire britannique, on peut reconnaître que cet empire a su combiner, mieux qu'aucun autre, un attachement sincère et loyal de ses diverses parties entre elles, avec une indépendance locale pratiquement complète. Pour la première fois dans l'histoire, on a allié le régionalisme au sentiment de l'unité.

Loin de chercher à abuser de son pouvoir, le gouvernement impérial accepte sans protester les murailles douanières, dont les colonies s'entourent à l'égard même de la métropole. Mais si les ministres coloniaux instaurent chez eux la protection, ceux du Royaume-Uni ne sont pas moins convaincus que le libre-échange est nécessaire aux Iles Britanniques pour maintenir dans le monde la situation toute par-

ticulière qu'elles y occupent. Les électeurs au surplus se sont prononcés à une forte majorité. Le gouvernement ne doit donc pas, il ne peut pas accepter les vues mises en avant par les délégués coloniaux.

M. Asquith analyse ensuite les diverses propositions et le fonctionnement éventuel du système. On ne peut espérer des colonies de nouvelles concessions. Ce que le Canada accorde aujourd'hui est le maximum compatible avec ses intérêts commerciaux. Sir W. Laurier : « Parfaitement ».

Comment, d'ailleurs, donner en Angleterre une préférence même sur la base des droits existants, sans renoncer au libre-échange, puisque ces droits sont purement fiscaux, c'est-à-dire imposés dans le but unique de procurer des ressources au trésor, et inconciliables avec toute idée de frapper une nation au profit d'une autre.

Les tarifs préférentiels ne seraient intéressants pour les colonies, et ne joueraient avec quelque efficacité que sur les produits bruts. Un droit différentiel, sur la laine notamment, serait vite indispensable quoi qu'on dise. Or cela, l'Angleterre ne peut l'admettre.

Etant données les divergences de vue et l'impossibilité d'aboutir sur cette question, il serait bon d'étudier les mesures propres à perfectionner les

moyens de communication, et particulièrement les deux réformes proposées par sir Joseph Ward, en ce qui concerne le canal de Suez et la route postale par le Canada. L'émigration anglaise pourrait également être l'objet d'ententes fructueuses.

Ainsi donc, M. Asquith faisait nettement le départ entre les intérêts anglais et ceux des colonies. Et c'est bien de cela que sir Willian Lyne, ministre australien des douanes et du commerce, se plaignait amèrement. Il regrettait que les Dominions fussent traités comme des étrangers, et que, supportant les charges de la défense impériale, les lois impériales, ils ne fussent pas admis aux avantages commerciaux que sa diplomatie assurait à l'Angleterre.

Le raisonnement du chancelier de l'échiquier, ajoutait-il, pêche par la base, et la préférence n'élèvera pas le coût de la vie. La population australienne est d'ailleurs unanime en sa faveur, et le nouveau tarif donnera des avantages considérables à la Grande-Bretagne. Or, en face des 40 millions d'Anglais, en majorité peut-être libre-échangistes, la population des Dominions, il convient de ne pas l'oublier, compte 20 millions d'habitants, tous convertis à la politique nouvelle.

Qu'un marché suffisant soit offert au fermier australien, et la production des céréales augmentera dans des proportions presque illimitées. La produc-

tion augmentant, les moyens de transport, l'organisation des marchés se perfectionneront et permettront une baisse de 3 ou 4 pence par boisseau. D'autre part, le commerce avec l'Australie passe peu à peu aux étrangers. La question n'est pas de savoir si les Dominions se développeront — cela est fatal — mais bien si les étrangers y gagneront ce qui devrait revenir à la Grande-Bretagne. Les ports du Commonwealth sont remplis de leurs navires, et le commerce suit fatalement peu à peu. Le seul remède possible est l'adoption du système différentiel. Le consommateur sera d'autant moins atteint que les chemins de fer abaisseront encore leurs tarifs, actuellement de 4 pence le boisseau pour 400 milles, et que par ailleurs le blé australien, comme le canadien, donne plus de farine, et sa farine plus de pain que ne font leurs concurrents.

Le marché britannique acquerrait ainsi une force merveilleuse. Nul n'oserait s'attaquer à lui, ni l'Allemagne qui lui vend 40 % de ses exportations, ni les Etats-Unis qui lui en cèdent près de 50 %. Tous étant alliés, se défendraient les uns les autres. Et puisque, de par sa constitution économique, l'Angleterre doit acheter beaucoup, pourquoi ne pas faire d'une pierre deux coups et augmenter en même temps la force des Dominions? L'empire est plus vulnérable que toute autre nation, parce que plus

dispersé. N'est-ce pas une raison pour le bien cimenter? Une telle politique a paru bonne pour le Canada, l'Australie, l'Afrique du Sud; pourquoi serait-elle funeste à l'empire? Une défaite au cours d'une guerre peut être rachetée par une victoire. Il est plus difficile, dans la lutte économique, de regagner le terrain perdu quand une fois le commerce a pris une nouvelle route.

Un danger surtout inquiétait le Dr Smartt, le second du Dr Jameson, à savoir le nombre des gens qui, d'ici quelques lustres, seraient dans les Dominions des étrangers naturalisés ou des Anglais ayant perdu tout contact avec la mère patrie.

Sir James Mackay, en contradiction avec la majorité des Anglo-Hindous et des Hindous cultivés, n'était-il pas en contradiction avec lui-même lorsque, après avoir soutenu l'inutilité, sinon plus, de la préférence pour l'Inde, il réclamait une réduction sur le tabac, et aux Dominions l'extension de leurs clauses tarifaires.

On pouvait demander au gouvernement impérial, sans porter atteinte à son système fiscal, une diminution des droits existants. Or, une préférence sur le tabac et les vins serait déjà beaucoup pour l'Afrique du Sud, qui ne réclame aucune faveur sur la laine puisque l'Angleterre se croirait lésée. L'union proposée aurait, en cas de guerre, un avantage pour la

métropole : ses greniers à blé ne seraient pas aux mains de l'ennemi.

Les choses en étaient là quand, au début de la quatrième journée, le Dr Jameson se leva et pour obtenir du gouvernement un mot d'espoir, soumit à ses collègues un nouveau texte de résolution. A ce moment même on parlait au Cap contre la préférence unilatérale. Il suppliait donc le cabinet de Saint-James de laisser tomber, non pas même une promesse ferme, mais le simple engagement d'étudier son projet. Voici d'ailleurs son ordre du jour : *« Attendu que le gouvernement britannique, par l'intermédiaire de l'Union douanière de l'Afrique du Sud, qui comprend les Protectorats du Bechuanaland et du Basoutoland, accorde un traitement de faveur au Royaume-Uni, au Canada, à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande et aux autres possessions anglaises, à charge de réciprocité, la conférence, tout en affirmant la résolution de 1902, est d'avis que le gouvernement de Sa Majesté devrait examiner la possibilité de concessions analogues à toutes les parties de l'empire sur les articles portés au tarif de douanes britannique. »*

Cet habile changement de front ne laissa pas de surprendre un peu M. Lloyd George, dont c'était le tour de parole, et qui, avant de prononcer son discours, demanda quelques éclaircissements.

Le président du Board of Trade était pourtant un habitué des luttes parlementaires en même temps qu'un orateur de grand talent. L'avènement des libéraux en 1906 l'avait trouvé député de Carnarvon et l'avait porté au pouvoir. D'origine celtique, et de religion protestante, mais non conformiste, M. Lloyd George est certainement un des hommes d'Etat que, selon ses opinions, l'Anglais des classes moyenne ou supérieure déteste le plus, ou défend le moins, car il le comprend mal. Les discours de ce Gallois sur le pacifisme ou sur la justice et l'ordre social pourraient être contresignés par beaucoup de politiciens ou d'intellectuels de ce côté de la Manche ; l'Anglo-Saxon, qui discute tout en matière de religion, mais dont la mentalité politique est pétrie de traditions et de préjugés, s'arrête devant ces théories audacieuses qu'il craint subversives et qu'il juge choquantes. M. Lloyd George n'avait pas encore entamé contre la Chambre des Lords la campagne qui l'a rendu à jamais célèbre ; on le connaissait déjà comme un rude joueur, et c'est à lui qu'il incombait de répondre à tour de rôle à ses collègues coloniaux.

Et pour commencer, un argument *ad hominem*, s'appliquant d'ailleurs à tous les membres présents. Les coloniaux, comme les ministres anglais, ont reçu de leurs électeurs un mandat. Il aurait donc été si facile de les mettre dans l'embarras et leur proposer

un Zollverein, avec suppression des barrières douanières. Ils auraient été obligés de dire non, et l'on se serait plaint alors de l'ingratitude de pareils enfants qui fermaient brutalement la porte à la figure de la mère patrie. Mais pourquoi se mettre réciproquement dans une position fausse ? Ce qu'il faut, c'est traiter au mieux les affaires de l'empire. « Le ministère est, avec les délégués coloniaux, d'avis que l'empire gagnerait beaucoup si la plupart des produits achetés à l'étranger étaient récoltés ou fabriqués dans son sein. » Mais il est impossible d'accepter une taxe — un droit, puisque M. Deakin n'admet pas le mot taxe — sur les denrées d'alimentation. M. Lloyd George analyse alors le commerce anglais, somme toute assez florissant. Le standard of life des ouvriers empêche le « billig und schlecht » mais aussi les salaires se maintiennent supérieurs à ceux du continent et les exportations de produits manufacturés vers les principaux pays protégés, en fâcheuse posture lors de la campagne de M. Chamberlain, ont repris des forces et augmenté de 26 %.

A l'aide de nombreuses statistiques, l'orateur discute les chiffres mis en avant et cherche à rassurer, dit-il, les coloniaux sur l'état de l'industrie anglaise. La préférence canadienne, il le reconnaît, a été précieuse, et l'on doit attribuer, dans une large

mesure, les rapides progrès du commerce entre le Canada et ce pays à la sage politique des réductions consenties à la mère patrie par sir Wilfrid Laurier en 1897. Elle a incontestablement stimulé les relations entre les deux nations. A

La préférence, malheureusement, signifierait : augmentation du coût de la vie pour les pauvres gens. Elle est donc impossible. Pourquoi ne pas essayer les autres moyens de promouvoir le commerce impérial. Les libéraux, après tout, garderont peut-être le pouvoir pendant quelques années. L'unité, d'autre part, est loin d'être faite dans l'opposition en faveur du droit sur le blé. Il convient donc de ne pas perdre de vue les moyens subsidiaires.

On s'efforcera de rendre le prix des cablogrammes moins prohibitif, dans la mesure où les distances le permettront. L'expérience des agents commerciaux sera reprise et continuée sur une beaucoup plus grande échelle. Pour les moyens de transport enfin, tout système général de primes est à écarter comme illogique et inutile. Une commission, composée en majorité de Tariff Reformers, a conclu récemment qu'un tel système ne sert à rien. L'habileté commerciale vaut mieux, et aussi l'organisation des chemins de fer, si bien combinés en Allemagne en vue de l'exportation, alors qu'en Angleterre ils favorisent l'importateur. Il faudra établir quelques tarifs soudés et éviter que

les voies ferrées britanniques ne favorisent l'étranger au détriment des coloniaux.

L'aspect économique de la question ayant été aussi complètement étudié, M. Winston Churchill, sous-secrétaire d'Etat aux colonies, présenta quelques observations sur ses côtés politique, parlementaire et même diplomatique.

Un premier inconvénient de la préférence serait l'obligation pour le secrétaire d'Etat de demander son avis à la Chambre des Communes. Or, chacun sait combien les colonies ont peu d'intérêt à devenir l'objet de discussions de partis; celles-ci naîtraient fatalement sous le régime proposé puisqu'il aurait pour sanction des dispositions budgétaires. Laissons de côté la proposition Jameson qui ne serait qu'un premier pas, et du premier coup, statuons sur le fond.

Taxerez-vous les produits bruts ? M. Deakin répond : « Chacun fera ce qu'il voudra, » et cela est très correct. Mais, pour que la préférence intéresse vraiment les colonies, il faudra, de toute nécessité, frapper les denrées d'alimentation et aussi quelques matières premières telles que les cuirs et la laine. D'où l'obligation au vote annuel de sept ou huit articles dont chacun aura ses partisans et ses adversaires. Chaque année on mettra en balance ce que les colonies rapportent à la métropole, et ce qu'elles

lui coûtent. Le gouvernement, jusqu'à ce jour, refusait les discussions de cette nature en alléguant que les membres de l'empire doivent se traiter comme les membres d'une même famille, et non pas d'une association commerciale tenant un compte de profits et pertes.

Vous risquerez, par ailleurs, des conflits avec le principe d'autonomie. La discussion du budget est, en effet, l'origine et la base du système parlementaire. Et bientôt la Chambre des Communes essaiera, à l'aide de pressions fiscales, de faire prévaloir ses vues sur les questions de politique intérieure propres à telle ou telle colonie.

Enfin, les concessions actuelles sont accordées librement, elles peuvent être modifiées ou retirées à volonté. En sera-t-il ainsi le jour où les tarifs préférentiels seront réciproques ? Non pas, et les contractants auront les mains liées.

Le gouvernement ne pourra même pas suspendre une taxe de réciprocité qu'une forte hausse aurait rendue impopulaire, sans recourir à des négociations, longues peut-être, avec ses associés.

On peut, semble-t-il, résumer tout ce qui précède en affirmant qu'un système de tarifs préférentiels serait une terrible pomme de discorde le jour où, à la suite de circonstances quelconques, des mécontentements viendraient à se faire jour.

En quelques mots, sir Wilfrid Laurier expliqua ses raisons de proposer à nouveau la résolution de 1902. Pour des motifs maintes fois donnés déjà, la solution idéale, l'établissement d'une véritable union douanière, sans barrières intérieures, est malheureusement impossible. Il faut donc recourir à des moyens termes. On a grand tort en Angleterre de se plaindre des relations entre le Canada et les États-Unis. Séparé de son puissant voisin par une frontière purement conventionnelle, le Canada a construit des chemins de fer, des canaux pour détourner le commerce de la direction nord-sud que lui imposait la géographie. Il ferait plus encore — et c'était le sens de la résolution de 1902 — si l'on établissait des préférences réciproques. Quant à son tarif intermédiaire tant décrié, il ne réduit que dans de faibles proportions une préférence très libérale en somme.

Après une courte discussion les résolutions de 1902 furent votées à nouveau par tous les premiers ministres coloniaux, pendant que le président et sir James Mackay faisaient leurs réserves.

On ajouta les deux paragraphes suivants à l'unanimité :

« La conférence, sans préjudice des résolutions déjà votées et des réserves faites par le gouvernement de Sa Majesté, reconnaît qu'il importe de donner plus de liberté et d'importance aux relations

commerciales dans l'empire, et pense que le meilleur moyen sera de laisser à chaque membre toute liberté d'action eu égard à la diversité des conditions et des besoins, aucun effort ne devant être négligé pour amener la coopération dans les sujets d'intérêt commun.

« Il serait désirable, dans l'intérêt du Royaume-Uni et des possessions de Sa Majesté, de soutenir autant que possible l'exportation des produits manufacturés anglais et la marine de commerce britannique. »

Le texte du Dr Jameson fut également adopté par les membres de la conférence, à l'exception de sir Wilfrid Laurier, absent, du général Botha, qui s'abstint, et des délégués du gouvernement britannique qui votèrent contre.

La discussion était close ainsi, et ce que l'on a appelé « le grand débat sur la préférence » était terminé. La question depuis lors reste en l'état. Les unionistes ont multiplié les appels au pays. La ligue pour la réforme du tarif a créé des sections sur tous les points de l'Angleterre. Chaque samedi à Londres, et à des dates assez fréquentes jusque dans les plus petites villes, ses conférenciers et ses adhérents tiennent des meetings où les arguments impérialistes et l'exposé des bienfaits de la protection se prêtent un mutuel appui. L'union du libre-échange résiste de son mieux à cet assaut, secondée par les ministres, qui,

on le sait, ne dédaignent pas à l'occasion la *platform* des réunions publiques. Le nombre des brochures, des opuscules de propagande publiés de part et d'autre dans la capitale et en province est incalculable. Des élections générales ont eu lieu. Le résultat de cette campagne est d'avoir réduit la majorité libérale aux Communes, sans avoir toutefois réussi à chasser le cabinet actuel du *Treasury bench*.

Une nouvelle conférence s'est tenue à Londres en 1911. Elle portait cette fois, conformément à la résolution de 1907, le titre de Conférence Impériale.

Entre temps, M. Deakin avait quitté le pouvoir en Australie ; et les colonies du Cap, du Natal, d'Orange et du Transwaal, ainsi que les protectorats voisins avaient été fusionnés en une seule Union de l'Afrique du Sud. Dans sa réponse à l'invitation de Londres, le nouveau gouvernement de Pretoria exprimait son intention de demander que le produit des tarifs préférentiels fut affecté aux besoins de la défense locale. Cette proposition, à la demande de Downing street, fut retirée. Le gouvernement anglais entendait bien, en effet, ne pas rouvrir une discussion qu'il considérait comme oiseuse. Or, précisément, au même instant, sir Wilfrid Laurier, poussé par l'opposition dans son parlement d'Ottawa, déclarait vouloir affirmer à nouveau l'absolue nécessité des tarifs de préfé-

rence réciproque. On eut quelque difficulté à le faire renoncer à son projet.

A Londres, 300 députés environ demandaient au gouvernement de proposer une fois de plus aux délégués coloniaux l'établissement d'un comité consultatif qui doublerait en quelque sorte la Conférence Impériale, cependant que certains libéraux conseillaient d'englober la question du Home-Rule irlandais dans un plan général d'union.

De fait, la conférence s'occupa presque uniquement d'affaires politiques ; et notamment, sur la proposition de sir Joseph Ward, de ce conseil d'empire, parlement suprême dont nous avons déjà maintes fois entendu parler. Sir Wilfrid Laurier, toujours jaloux de son autonomie, refusa catégoriquement.

Le premier ministre canadien demandait par ailleurs la dénonciation de tous les traités internationaux, touchant les Dominions, qui avaient été conclus jadis sans leur assentiment, car l'autonomie douanière a pour corollaire le droit de négocier les traités de commerce. Qu'on ne vienne pas objecter un danger pour l'unité commerciale de l'empire. Cette unité n'existe nullement dans les faits, puisque l'Angleterre est libre-échangiste et que les Dominions s'entourent de douanes protectrices. Par conséquent, les traités qui conviennent à l'une ne s'adaptent pas aux besoins des autres. Et c'est ainsi que le Canada ne peut

donner son adhésion au plus récent traité anglo-japonais.

Puis, quelques jours après, lorsque furent discutés l'organisation et le rôle d'une commission royale qui allait être nommée pour enquêter sur l'état du commerce dans l'empire, sir Wilfrid prit à nouveau la parole et réclama l'étude de la préférence, ainsi que celle du fameux « Cattle Embargo » dans le Royaume-Uni dont il s'était déjà plaint en 1907 au nom des intérêts canadiens.

Finalement, le gouvernement fit insérer, dans la résolution qui concernait les attributions de ce comité d'enquête, le paragraphe suivant : (*Il recherchera*)... « *par quelles méthodes, conformes à la politique fiscale de chaque membre de l'empire, les relations économiques des uns et des autres peuvent être améliorées et étendues.* » Ces quelques mots refusaient une fois de plus tout espoir aux partisans des tarifs préférentiels. M. Asquith, d'ailleurs, ne se faisait pas faute d'insister sur le caractère purement consultatif de la commission.

Nous ne saurions terminer cet historique de la campagne en faveur de la préférence sans faire allusion à un régime que M. Chamberlain imposa à ses concitoyens en 1902, et auquel ceux-ci ont mis fin dix années plus tard : nous voulons parler de la célèbre convention des sucres. Ce sujet, il convient

d'ailleurs de le noter dès l'abord, ne se rattache qu'indirectement à celui de la préférence, et si l'une et l'autre politiques sont issues de la préoccupation impérialiste, elles recourent pour atteindre leur but à des méthodes opposées. La convention de Bruxelles était, en effet, pour ce qui la concernait, un obstacle absolu à la préférence.

Lorsqu'en 1902 le ministre des colonies voulut, par son moyen, donner satisfaction aux plaintes des colonies productrices de sucre, la situation des consommateurs anglais semblait à bon droit enviable. Les sucriers du continent rivalisaient à l'envi pour conserver leur clientèle, et, secondés par les primes que leur octroyaient leurs gouvernements, écoulaient dans le Royaume-Uni leur production à des prix dérisoires. La concurrence dans ces conditions était impossible pour les Antilles. M. Chamberlain tint à les placer dans une situation plus équitable, et malgré de vives oppositions il fit convoquer à Bruxelles une conférence internationale.

Un accord fut signé : les nations productrices s'engageaient à supprimer les primes directes ou indirectes ; les pays consommateurs en revanche frapperaient de droits compensateurs les sucres ou produits dérivés du sucre, que la commission permanente désignerait comme primés.

Ainsi donc, au nom des intérêts coloniaux, le gou-

vernement de Londres renonçait à sa politique traditionnelle, et grevait lourdement le budget des électeurs. La convention eut en effet de ce côté une répercussion immédiate, et si l'on estime (1) à 250.000 livres sterling le bénéfice retiré par les Indes occidentales, on peut évaluer à 10 millions de livres la perte subie, du fait de la hausse des sucres, par les consommateurs de la Grande-Bretagne.

On comprend ainsi que, peu de temps après l'entrée en vigueur de la convention, l'opinion publique ait réclamé son abrogation. Dès le mois de mars 1906, une proposition fut faite dans ce sens aux Communes. L'auteur fit observer qu'il fallait voir mieux qu'une simple coïncidence entre la conclusion de la convention et la hausse subie par les sucres, que celle-ci avait arrêté en Angleterre la consommation, et causé une crise dans l'industrie biscuitière. Cette motion fut écartée comme prématurée, mais le 6 juin 1907, le plénipotentiaire britannique remit à la commission permanente, une note dans laquelle il déclarait : « (la convention) *ne se concilie pas avec sa politique* (du gouvernement britannique) *déclarée et est incompatible avec les intérêts des consommateurs et des industriels britanniques; par conséquent, le gouvernement ne pourra continuer à appliquer les*

(1) *Economist*, 10 août 1912.

dispositions qui l'obligent à pénaliser les sucres primés. »

Après de longues négociations, la convention fut renouvelée. L'Angleterre, tout en restant dans l'union, ne s'engageait plus à frapper les sucres primés. Son adhésion était donc plus nominale que réelle. Le cabinet de Saint-James promettait seulement pour une durée de cinq années de ne pas favoriser par un tarif différentiel les sucres provenant de ses colonies. Cette clause avait été imposée, en 1902, par les puissances continentales, et M. Chamberlain l'avait subie à son corps défendant, sacrifiant jusqu'à nouvel ordre la possibilité d'une préférence sur ce point pour obtenir immédiatement une mesure précieuse pour les colonies.

Or, par un revirement bizarre, la convention fut attaquée par ses anciens promoteurs et défendue par ceux à qui on l'avait imposée. Le gouvernement libéral souscrivit son renouvellement en mars 1912. En août 1912 enfin, on annonça pour le 1^{er} septembre 1913 la retraite de la Grande-Bretagne.

Qu'arrivera-t-il donc ? Il semble que, tant que le gouvernement actuel restera au pouvoir, la situation ne variera guère. Sans doute, depuis 1902, l'industrie sucrière a retrouvé aux Antilles une certaine activité, et la convention de préférence conclue, le 9 avril 1912, avec le Canada, lui assure le marché du Dominion.

Mais l'Angleterre, à diverses reprises, et notamment en décembre 1912 à la commission permanente, a pris l'engagement formel de ne point établir de droits différentiels en faveur de ses possessions. Elle y a d'ailleurs tout intérêt pour éviter des représailles européennes contre les produits de ses biscuiteries, de ses confiseries, et de ses fabriques de lait condensé (1).

En revanche, il est probable qu'au jour où les conservateurs reviendront au pouvoir, leurs principes les amèneront à établir une différence entre le sucre de betterave et le sucre de canne. Les puissances continentales n'auront d'autre ressource — si leur intérêt bien entendu le leur conseille — que de dénoncer la convention, et de frapper les produits à base de sucre provenant du Royaume-Uni.

D'autres sujets que la préférence coloniale préoccupent aujourd'hui l'électeur. Il est infiniment probable, que si la balance politique vient à se renverser au profit de l'opposition, ce changement sera dû pour la masse des électeurs à des considérations bien différentes. L'organisation économique de l'empire sur la base des droits différentiels et la réforme du tarif n'entraîneront guère qu'un nombre assez restreint

(1) Sur cette question, un article très documenté de M. Hittier, dans la *Revue d'Economie politique* de janvier 1913.

d'intellectuels et de gens intéressés personnellement à cette modification. Pour la masse, elle sera une question subsidiaire.

Tant d'arguments ont, d'ailleurs, été mis en avant de part et d'autre, aussitôt réfutés par les adversaires, que le sujet, pour être embrassé dans son ensemble, nécessite une étude assez longue. A quels articles et de quelle manière s'appliquerait en Angleterre le système proposé? Quels seraient, pour la masse du pays, ses avantages et ses inconvénients? Comment jouerait-il, et quels résultats amènerait-il dans les rapports avec les divers Dominions, si l'on considère la nature variable de leurs importations et de leurs exportations? Tels sont les trois points essentiels qu'il faut envisager et que nous examinerons à présent.

DEUXIÈME PARTIE

Exposé et discussion du système préconisé.

CHAPITRE IV

Ce que serait un tarif préférentiel et comment on l'établirait.

Les Dominions à régime responsable accordent, nous l'avons vu, des tarifs de préférence aux produits de la métropole. Nous rechercherons plus tard quels avantages celle-ci en retire, dans quelle mesure ces tarifs servent à son commerce, et quelles concessions seraient demandées ou accordées le jour où l'Angleterre se déciderait à abandonner son libre-échange.

Mais ce qu'il conviendrait de savoir avant tout pour juger le système et sa portée pratique, c'est précisément l'importance et l'assiette des modifications que le Royaume-Uni consentirait au tarif actuellement en vigueur.

A quels articles s'appliquerait le régime différentiel ? Quels produits étrangers la Grande-Bretagne frapperait-elle de droits de douane supérieurs à ceux que supporteraient les denrées des colonies ? Par quels moyens le système serait-il établi, et comment ferait-on l'entente avec tous les membres de l'empire

pour tirer de cette union fiscale le maximum d'effet possible? Voilà ce qu'il importe de déterminer.

C'est en effet un très sérieux reproche — peut-être un peu mérité d'ailleurs — que les libre-échangistes adressent volontiers aux tariff reformers et à M. Chamberlain : l'absence chez eux de toute proposition précise, l'impossibilité d'obtenir de leur part un projet de tarif douanier similaire à ceux du continent.

« Le diable, disait à l'auteur un publiciste libéral bien connu, est que nous ne pouvons rien tirer d'eux, en dehors de quelques belles formules creuses sur les liens du sang, et d'appels à un sentiment assez indéfini, très réel chez nous : le sentiment impérial. C'est de cela qu'ils jouent pour masquer le protectionnisme intéressé de beaucoup d'adhérents. » Et de fait, on doit reconnaître que la Tariff Commission, instituée par M. Chamberlain, n'a jamais rempli son programme. Elle devait, suivant les promesses faites à Leeds, le 16 décembre 1903, « entendre des témoins appartenant à toutes les branches de l'activité industrielle et commerciale, écouter tout ce qui pourrait être dit sur les intérêts de tous, et après cela mettre sur pied un tarif de douanes modèle. » On l'accuse quelquefois de partialité. On ne pouvait cependant pas demander à M. Chamberlain de remettre le sort de la bataille aux mains de libre-échangistes avérés. Mais ce que l'on peut retenir, et regretter, c'est que cette com-

mission, composée par lui en dehors de toute préoccupation officielle, ait dû finalement avouer son impuissance, et se borner à publier de temps à autre des mémorandums souvent intéressants d'ailleurs. Sa réponse est la même que celle des socialistes auxquels on demande un plan de la cité future. Les partisans d'une réforme fiscale peuvent-ils raisonnablement prendre des engagements sur des points de détail ? Pour de telles décisions il faut se trouver en présence des faits, et non point raisonner sur le papier. Seul un chancelier de l'échiquier, ayant en mains toutes les données nécessaires, au point de vue politique, économique et diplomatique, pourrait répondre.

Mais, à défaut de projet de tarif rédigé par chapitres, articles et paragraphes, peut-on se faire au moins une idée de ce que serait le régime préférentiel dans ses grandes lignes ?

Les importations de l'Angleterre peuvent se diviser en trois groupes principaux : 1° les denrées d'alimentation, les boissons et le tabac ; 2° les produits bruts ; 3° les produits manufacturés.

On connaît la base du système douanier actuel : aucun droit qui puisse favoriser un négociant anglais au détriment d'un étranger plus habile, quelques taxes seulement ayant pour but unique de procurer des ressources au Trésor et portant sur des articles

comme le thé, le café, le sucre, le tabac, l'alcool et leurs dérivés. Comme par hasard la plupart de ces articles viennent ou pourraient venir des colonies anglaises.

Comment remédier à cet état de choses, et donner aux Dominions des avantages sans grever le budget et sans frapper l'industriel ou l'ouvrier britannique.

Une catégorie de produits apparaît, d'abord, respectable entre toutes, celle des produits bruts. La force de l'Angleterre repose en grande partie sur son industrie. Quel coup pour elle, si les matières premières venaient à être grevées ! Ce serait une surcharge qu'il faudrait bon gré, mal gré, porter dans la course internationale, et qui ne pourrait être compensée — si elle l'était — que par un abaissement des salaires réels, et le consentement des ouvriers s'obtiendrait difficilement. Il n'est d'ailleurs que juste de reconnaître qu'on ne leur demanderait probablement pas un tel sacrifice, et que les matières premières sont toujours respectées par les protagonistes de la préférence. Mais, ripostent leurs adversaires, comment distingueriez-vous, dans un très grand nombre de cas, les produits bruts des produits ouvrés ? Comment tracez-vous ou tracerez-vous votre ligne de démarcation ? Ne risquez-vous pas de vous laisser guider par des critères plus ou moins arbitraires, et parfois par des raisons étrangères à l'économie

politique ? Certains d'entre vous ont parlé de taxer les pierres taillées. Dans ce cas, pourquoi la houille entrera-t-elle franche de droits ? Le départ est déjà difficile intrinsèquement si vous partez de la conception de produit *brut*. Que sera-ce si vous vous placez au point de vue des industries, et si vous décidez de maintenir l'entrée en franchise aux *matières premières* dont elle a besoin. Où commencera le produit ouvré ? Les coloniaux réclameront sur le sucre un droit dont profite leur industrie. Mais que diront les fabricants de chocolat, de sirops ou de confitures ? Les derniers admettront-ils davantage une taxe sur les fruits conservés ou desséchés. Et si le blé doit être frappé au nom de l'unité impériale, les biscuitiers ne seront-ils pas des premiers atteints ? Les tourteaux de graines oléagineuses seront-ils exemptés comme précieux pour l'agriculture ? Ce sont pourtant des objets manufacturés.

A l'instant nous parlions des fruits et du blé, objets d'alimentation. C'est qu'entre denrées alimentaires et produits bruts la distinction n'est pas moins épineuse. Les premiers sont au fond, pour employer l'expression de M. Schultze Gaevernitz, « de la matière première pour ouvriers » ou comme on l'a encore dit : « la première des matières premières ; la matière première du travail. »

Au surplus, continuent les libéraux, à quoi bon ces

distinctions ? Lord George Hamilton a victorieusement démontré que, sans droits sur les produits bruts la préférence ne sera qu'un leurre pour les colonies ; et telle fut d'ailleurs la thèse du gouvernement lors de la conférence de 1907. M. Winston Churchill jugeait indispensables sous un pareil régime des droits sur la laine et sur les cuirs même non ouvrés. Mais alors où s'arrêter ? Quant à M. Asquith, il considérait comme démontré qu'au bout de peu de temps la laine et plusieurs autres matières premières figureraient au tarif, faute de quoi certaines colonies seraient sacrifiées et en éprouveraient du ressentiment. Ce qui lui attirait du D^r Jameson, la promesse que : « le Cap ne serait pas le chien dans la mangeoire », et de sir William Lyne une riposte infiniment plus virulente à la Chambre de commerce de Londres : « Une pareille opinion a toujours été rejetée par les représentants des colonies, et pourtant jeudi soir encore M. Asquith répétait : Vous ne pouvez établir une préférence sans un droit sur les denrées alimentaires et sur les matières premières. Après les déclarations des ministres coloniaux, on peut être surpris de trouver cette assertion dans le discours d'un chancelier de l'échiquier... Jamais chose pareille n'a été suggérée par les représentants des colonies, et le fait qu'un membre du gouvernement s'en va répéter cette fable crée une impression fâcheuse.

La discussion est dans une certaine mesure oiseuse. Il est probable que, d'une manière générale, les produits bruts entreraient en franchise. Quelques exceptions seraient peut-être apportées à cette règle, en ce qui concerne la laine notamment, et pour obtenir des concessions de Dominions pour qui la question serait vitale. L'Angleterre agirait au mieux de ses intérêts, comme l'admettait sir Wilfrid Laurier, qui, là encore, paraît avoir eu le mot juste.

Or, en 1910, les importations du Royaume-Uni se répartissaient de la manière suivante :

	D'ORIGINE ÉTRANGÈRE	D'ORIGINE IMPÉRIALE
Matières alimentaires		
et tabac	186.509.000	71.172.217
Produits bruts et de-		
mi-ouvrés. . . .	181.140.000	80.035.281
Produits manufactu-		
rés	138.124.000	18.721.116
Articles non classés		
et colis postaux . .	» » »	521.652
Total	507.807.000	170.450.266
Métaux précieux et		
numéraire	28.326.000	43.095.691

Les produits bruts étant ainsi — en majeure partie tout au moins — mis de côté, restent les matières alimentaires, le tabac et l'alcool, ainsi que les produits manufacturés.

Pour les produits manufacturés, M. Chamberlain demandait, nous l'avons vu, une taxe de 10 % sur les importations étrangères. Il proposait d'accorder aux matières d'alimentation impériales l'entrée en franchise dans le Royaume-Uni ; les étrangers paieraient 1 ou 2 shillings sur le blé et 5 % ad valorem sur les autres denrées.

Ce plan a été étudié depuis par de nombreux publicistes, et aussi bien entendu par la Tariff Commission. Le 13 avril 1907, celle-ci examinait dans un mémorandum divers projets de tarifs préférentiels.

On pouvait, par exemple, admettre la préférence dans la seule limite des droits existants (proposition Jameson à la Conférence). Mais alors, quel minime intérêt pour les colonies ! Sans doute, les auteurs de l'amendement espéraient que sur quelques articles, comme le vin, le tabac, les fruits, une préférence suffisante leur permettrait de développer avec l'Angleterre un commerce d'exportation par trop insignifiant et de mieux tirer parti de leurs ressources naturelles. Mais sur la base des importations d'alors, le résultat apparaissait maigre et ne justifiait guère, semble-t-il, une révolution dans la politique fiscale. Seules, l'Inde, Ceylan et quelques colonies tropicales envoyaient à la mère patrie des quantités importantes des produits en question. La part des Dominions était insignifiante.

Voici, du reste, la table dressée par la Tariff Commission :

Importation en Angleterre de produits actuellement taxés et provenant de colonies ou de possessions britanniques.

LIEU DE PROVENANCE	Total des importations en milliers de £	Valeur totale des articles taxés en milliers de £	Pourcentage.
Canada.	24.486	21	0.09
Australie	26.995	147	0.5
Nouvelle-Zélande	13.394	—	—
Afrique du Sud anglaise. . .	5.525	21	0.4
Terre-Neuve.	512	2,3	0.4
Colonies autonomes (total) .	70.912	192	0.3
Inde britannique	36.040	5.928	16.4
Ceylan, Indes Occidentales et autres colonies de la Couronne	17.258	5.574	32
Iles anglo-normandes . . .	1.662	24,5	1,5

Si l'on combinait avec le système précité le rétablissement des droits imposés en 1902 aux céréales et aux farines, les colonies de la Couronne n'y gagneraient que peu, les Dominions en revanche auraient la part beaucoup plus belle, et l'on pourrait espérer des résultats bien plus intéressants déjà. La Tariff

Commission donnait les chiffres suivants pour les colonies à gouvernement responsable et pour l'Inde.

LIEU DE PROVENANCE	Total des im- portations en milliers de £	Valeur totale des articles frappés en milliers de £	Pourcen- tage
Canada	24.486	4.511	18
Australie	26.995	4.466	16,5
Nouvelle-Zélande	13.394	229	1,7
Afrique du Sud anglaise	5.525	21	0,4
Terre-Neuve	512	2,3	0,4
Colonies autonomes (total)	70.912	9.230	13,0
Inde britannique.	36.040	16.426	46

Mais au fond, ce n'étaient là que pis-aller, projets pour gens timorés. Du moment que l'on admettait la nécessité de rapprocher les diverses parties de l'empire et d'en faire une unité économique, il fallait aussi vouloir les moyens, considérer comme intangibles les matières premières, soit, mais au moins ne pas reculer lorsqu'un droit sur les produits alimentaires ou manufacturés de l'étranger pouvait servir au développement d'une colonie. Aussi devait-on examiner l'hypothèse de droits sur les denrées agricoles en général, celle même d'un tarif complet, avec droit général, droit maximum et droit préférentiel pour chaque article.

Le tarif général et le tarif maximum étaient évidemment les produits de conceptions protectionnistes et non pas impérialistes. La préférence à l'état primitif impliquait seulement un droit, assez léger, de 10 % environ *ad valorem* fixé sur les marchandises étrangères susceptibles d'être concurrencées par des produits manufacturés des colonies, et d'autre part un droit de 2 shillings par quarter sur les céréales et de 5 % sur les denrées d'alimentation étrangères. Les réclamations et les demandes des industriels et des agriculteurs anglais intéressés fit bientôt dévier de la ligne de conduite primitive, et l'on en vint à parler de droits sur des marchandises que les colonies ne fourniraient jamais ; on pensa ensuite à une double échelle de droits qui permettraient à l'industrie de se défendre contre les concurrences déloyales : un droit protecteur contre les importateurs étrangers, doublé d'un droit plus faible contre les coloniaux. Et voilà ce que devint bientôt pour beaucoup le plan de campagne de M. Chamberlain. *Quantum mutatum ab ovo !*

La Tariff Commission demanda, notamment, en dehors des droits sur les produits manufacturés, que les denrées alimentaires d'origine coloniale fussent astreintes à la moitié de la taxe qui frapperait les similaires étrangers. Le blé russe par exemple paierait 2 shillings et le blé canadien 1 seul.

Mais cette fois des objections s'élevèrent dans le camp même des Tariff Reformers. Toucher au blé colonial, c'était vraiment prêter par trop obligeamment le flanc à la critique, s'avouer protectionniste avant tout, au risque même de nuire à la masse du peuple. Aussi M. Balfour, le 15 avril 1910, adressa-t-il à un député des Communes, M. Courthope, une lettre qui fut rendue publique et dans laquelle il affirma que, selon lui et ses collègues, le droit proposé de 2 shillings par quarter s'appliquerait au seul blé étranger, le blé colonial étant admis en franchise. « Cette politique, disait-il, se recommande d'elle-même aux Anglais, et elle sera bien vue des colons. Elle ne gênera en rien la politique agraire des Tariff Reformers dans son ensemble, elle facilitera les arrangements préférentiels avec les Dominions au delà des mers, elle dissipera les dernières craintes d'une élévation possible du prix du pain par la réforme fiscale. » Et le 22 novembre 1910, M. Austen Chamberlain, dans une lettre ouverte adressée au *Times*, prenait les mêmes engagements.

Ainsi donc, d'après ses avocats les plus autorisés, le système préférentiel comporterait un droit sur le blé, les denrées d'alimentation en général et les produits manufacturés. Ce droit s'appliquerait aux seules marchandises étrangères si le gouvernement s'inspirait d'idées purement impérialistes. S'il désirait les

additionner de protectionnisme, il établirait deux échelles de taxes : l'une contre les produits étrangers, l'autre plus faible contre les coloniaux. Les matières premières de toutes provenances, et les céréales des Dominions entreraient en principe en franchise.

Mais cette préférence, ce système de concessions réciproques, comment, par quels moyens l'instaurera-t-on ? Aura-t-on recours dans chaque Dominion et dans la métropole à la lourde machine parlementaire pour obtenir d'elle une loi ou bien une série de lois douanières ? S'inspirant au contraire des usages internationaux, le cabinet de Saint-James conclura-t-il avec chacune des possessions autonomes une convention spéciale, cependant que tous les gouvernements coloniaux feront de même entre eux ? Les deux systèmes peuvent se défendre, et à vrai dire tous deux ont été préconisés.

Si nous nous plaçons au point de vue anglais, le vote par les deux Chambres du parlement d'une loi d'ensemble a pour premier mérite la simplicité et permet d'éviter toutes jalousies entre les colonies.

C'est qu'en effet les besoins du commerce d'exportation diffèrent selon les Dominions, et tel produit, sur lequel le Canada par exemple fonde de grandes espérances, est insignifiant pour l'Afrique du Sud. Mais les partisans d'un système de conventions douanières tirent précisément argument de cette situa-

tion. Vous pouvez, disent-ils, songer à donner une préférence déterminée à une colonie, mais comment faire la part égale à toutes ? Prenons, si vous le voulez, un droit préférentiel intéressant sur le tabac. Cet article de votre loi douanière unique sera sans doute précieux pour les populations du Cap ou du Transvaal, mais croyez-vous que les Canadiens ou les Néo-Zélandais vous sauront gré de cet effort vers la consolidation du lien impérial ? Sans doute votre loi contiendra d'autres stipulations dont profitera celui qui se plaignait à l'instant. Mais outre qu'une pareille méthode amènera, de la part de la métropole, des concessions plus grandes que celles strictement nécessaires, elle poussera les uns et les autres à examiner de très près le tarif voté, et bien probablement à se découvrir lésés en quelque manière. Combien préférable serait la négociation de véritables conventions de commerce. On pourrait alors tenir compte des aptitudes et des besoins de chacun, faire porter l'effort principal sur telle ou telle mesure et obtenir, au prix même d'un sacrifice parfois, le traitement indispensable à un produit de première importance. On évaluerait de façon assez sûre les chances et les risques. On n'aurait enfin, en cas d'échec, à se plaindre de personne puisque bien probablement on aurait causé par son propre entêtement ou son mauvais vouloir le refus du partenaire.

Combien de temps enfin vivraient les conventions ? Les traités une fois signés sont indépendants des caprices parlementaires. Peu importe la chute du ministre qui les a conclus, puisqu'ils sortent leur effet pendant le laps de temps prévu. Une durée de cinq ou de dix ans semblerait assez indiquée pour les arrangements différentiels. Elle donnerait au commerce des garanties de stabilité suffisante et permettrait de temps à autre les ajustements nécessaires.

Les chefs de l'opposition paraissent néanmoins assez généralement acquis aujourd'hui au système des lois douanières. La question leur paraît au surplus secondaire. Ennemis par nature des constitutions écrites comme des plans préconçus, ils répondent que l'on adoptera, au moment voulu, le système qui semblera le meilleur. Leurs préférences, toutefois, vont à celui qui entraînera le moins de marchandages et de discussions d'intérêt. D'après eux, les partisans des traités emploient des arguments à double tranchant. Inutile ici d'agir avec la rigueur qui convient aux négociations internationales. Ce que l'impérialiste veut, c'est favoriser dans un intérêt général le commerce de tous les Dominions et multiplier les échanges entre eux et la mère patrie. Il faut donc se montrer large, poser quelques principes seulement et accorder à tous ce

que l'on accorde à chacun. Si, d'ailleurs, une fois le tarif établi, telle colonie demande un avantage complémentaire, rien n'empêchera d'examiner sa proposition, de peser le pour et le contre, et même de lui suggérer au besoin en échange telle ou telle modification. Il est bien évident, d'autre part, que le parlement devra fixer lui-même des bornes à sa toute puissance et donner à l'industrie la garantie indispensable en soustrayant les droits ainsi fixés à la règle du vote annuel.

Un auteur estime que toutes ces questions devraient être soumises à l'autorité d'un conseil de l'empire. Nous avons vu les raisons qui s'opposent en pratique à la création de cet organisme.

CHAPITRE V

Quels seraient, en ce qui concerne le Royaume-Uni, les avantages et les dangers.

« Traiter l'empire comme une unité économique exempte de barrières douanières intérieures est une utopie, disait lord Milner à Montréal le 1^{er} novembre 1908. Il est en revanche déplorable que les divers membres de l'empire agissent les uns envers les autres comme des étrangers. Une politique de préférence est un compromis réalisable..... Au nom de l'intérêt de l'empire nous devons chercher à développer dans la plus large mesure toutes ses parties, au point de vue économique comme aux autres. Chacune doit être libre — il en est ainsi d'ailleurs — d'adapter sa politique fiscale à ses besoins propres, pour tirer le meilleur parti possible de sa fortune et de ses forces productives. Sous cette réserve il convient d'encourager les relations entre ces différents États et de donner au commerce international l'extension qu'il devrait prendre. Rien ne saurait mieux y contribuer que l'adoption par chacun

de la règle suivante : toutes choses égales, les habitants de l'un des États de l'empire s'adresseront à ceux qui sont de leur sang plutôt qu'aux étrangers. Des concessions mutuelles en matière de tarifs tendront à maintenir le commerce dans l'empire, à lui donner de la stabilité, à pallier aux risques et aux incertitudes que crée la concurrence sans bornes. »

Les partisans de la préférence affirment en effet que, seule parmi les remèdes proposés, elle aurait le pouvoir de lutter contre les germes de dissociation qui menacent l'unité impériale, sans porter atteinte aux libertés dont les Dominions se montrent si jaloux. Pas besoin de demander aux parlements locaux leur abdication aux mains d'un conseil supérieur. Il suffirait, sur la base des systèmes douaniers en vigueur, d'accorder à tous les sujets de Sa Majesté quelques avantages, pour lier et fortifier le faisceau des intérêts communs.

Que l'on ne vienne pas comparer la moderne préférence au vieux pacte colonial ! Celui-ci n'avait qu'un but, procurer des ressources à la métropole, et par suite au Trésor. Les besoins, les désirs des colonies, il les ignorait, profondément convaincu de la suprématie de la mère patrie. La nouvelle politique au contraire « voit avec sympathie chaque Dominion rechercher à sa guise ses intérêts, parfois même contraires à ceux de l'Angleterre » (Cunningham

p. 71) et loin de multiplier les entraves au commerce s'efforce de l'étendre, « de le placer sur des bases telles que l'étranger soit impuissant à le restreindre. » L'ancien système a pu avoir des avantages dans les siècles d'autorité. La préférence est adaptée aux circonstances présentes et à l'organisation commerciale qui fait la force du Royaume-Uni.

On sait d'ailleurs comment le sentiment de la contrainte et des sacrifices injustement imposés a amené la révolte des colons américains au XVIII^e siècle. Mais, dira-t-on, les mêmes dangers ne menacent-ils pas le système des tarifs différentiels ? Et les colonies ne se sentiront-elles pas bien près de la sécession, le jour où elles croiront que l'unité et le titre de sujettes britanniques leur coûte par trop cher ? Erreur, répondront les Tariff Reformers, notre plan n'indique pas un échange de sacrifices et ce mot est bien impropre. « Notre idée est seulement que le Canada par exemple, après s'être fourni à lui-même tout ce qu'il peut faire à un prix raisonnable, doit acheter le reste à des sujets de l'empire plutôt qu'à des étrangers, à la condition qu'on puisse le lui donner également à un prix raisonnable » (Milner, *op. cit.*).

Le mot de sacrifices a déjà causé bien des débats, et il en occasionnera d'autres encore. Dans leur ouvrage sur le Canada et l'Empire, MM. Montagu et

Bron Herbert racontent à son sujet un incident assez amusant. C'était à Winnipeg, en 1904. Un orateur avait, devant un nombreux auditoire, exposé le système préconisé par M. Chamberlain. Il avait insisté longuement sur les sacrifices que ce plan imposerait à l'Angleterre pour le plus grand bien des Dominions, et fort peu sur ce que ceux-ci feraient en sa faveur. Sur quoi un Canadien se leva et au milieu des applaudissements protesta. Une pareille politique, déclarait-il, était une insulte au Canada, dont les forces sont suffisantes pour lui permettre de grandir seul.

Et pourtant les lieutenants de M. Chamberlain font en général tous leurs efforts pour dissiper cette idée de sacrifices nécessaires. Ils s'attachent à démontrer, au contraire, que la réforme, précieuse pour l'empire, ne fera rien perdre aux uns ni aux autres, et sera conforme aux intérêts des deux parties contractantes. « La préférence, disait M. Deakin, à la conférence de 1907, est une affaire, et doit être traitée comme une affaire ».

Comment donc ce miracle s'accomplira-t-il, et comment le système entraînera-t-il des gains non compensés par des pertes égales ? Précisément à raison du caractère complémentaire des productions métropolitaine et coloniales. Il importe, en effet, d'éviter l'erreur des anciens économistes, de ne pas voir à l'occasion de chaque échange un gagnant et un per-

dant, et de se persuader qu'une affaire en principe est avantageuse pour les deux parties. En favorisant, par une union économique, le commerce dans l'intérieur de l'empire, on arriverait à ce résultat que, à chaque marché ainsi détourné de l'étranger, correspondrait un gain de plus, soit pour un Anglais, soit pour un colonial, et solidairement pour l'empire tout entier. Peut-être quelques intérêts seraient-ils atteints par ce changement de politique, mal bien temporaire en tous cas, et insignifiant en comparaison du résultat général. Tel était, dès 1904, l'avis de M. Deakin, et il en donnait les raisons aux députés du parlement australien. Le bénéfice réciproque ainsi réalisé « augmenterait d'autant le dividende national de chaque partie de l'empire. Le commerce extérieur de celui-ci représentait en 1903 un total de 1.600.000.000 de livres sterling. Sans doute, une large proportion des importations ne pourrait être avantageusement produite par l'empire, sans doute il ne pourrait consommer lui-même tout ce que ses divers membres exportent actuellement... Mais l'énormité du chiffre suffit à indiquer la marge sur laquelle on pourrait opérer. Elle montre quelle partie de notre commerce laisse un seul profit entre nos mains et donne l'autre à nos rivaux, et à nos ennemis éventuels ».

Sans doute, la préférence ne réussirait pas à elle seule à lier l'empire de façon indissoluble. Elle serait

bonne cependant, et mérite d'être préconisée, parce qu'elle constituerait un pas dans la vraie direction, parce qu'elle est réalisable dans l'état actuel des choses, parce que l'impérialisme doit craindre de se perdre en aspirations, et tendre toujours vers des solutions pratiques. Le meilleur moyen de rester unis et de se soutenir les uns les autres dans les luttes économiques à venir, disait à l'auteur un député de l'opposition, est de « naviguer sur le même bateau. »

C'est que d'ailleurs la pensée des luttes futures, et non pas seulement des luttes économiques, entre pour une part sérieuse dans les préoccupations des Tariff Reformers. Elle constitue pour eux un argument dont ils usent à l'occasion. On sait, en effet, combien les Anglais redoutent de se voir, en cas de guerre, réduits à la famine, puisque leurs approvisionnements dureraient à peine quelques semaines. Ils sont donc portés à écouter ceux qui promettent de rendre à leur agriculture la prospérité, et de retirer aux étrangers, pour la confier à des compatriotes vivant aux Dominions, la fourniture du complément indispensable de denrées alimentaires.

S'agit-il d'un conflit étranger au Royaume-Uni, le danger ne paraît pas sérieux et une crise analogue à celle que produisit pour le coton la guerre de sécession semble bien improbable, étant donné le nombre des sources d'approvisionnement.

S'agit-il, au contraire, d'une lutte à laquelle l'Angleterre prendrait part, on ne voit pas mieux l'utilité de la préférence. L'alliance contre l'Angleterre de toutes les nations qui lui fournissent aujourd'hui leurs céréales, leur viande de boucherie et leurs produits de basse-cour paraît invraisemblable, quoi qu'en pense le docteur Smartt. Des produits d'alimentation enfin, venant des possessions britanniques à bord de navires anglais, seraient plus aisément confisqués comme contrebande conditionnelle par les croiseurs ennemis, que des marchandises étrangères, sur navires neutres, documentées au besoin pour quelque port du continent.

Au surplus, la tâche paraît difficile qu'ont assumée les réformistes de protéger à la fois l'agriculture dans le Royaume-Uni et dans les Dominions. Tous les partis s'inquiètent de la question agraire, et les libéraux s'efforcent, par un ensemble de mesures appropriées, de morceler la terre et de multiplier les moyennes et les petites exploitations. S'ils réussissent, ils augmenteront, par le fait même, le nombre des protectionnistes. Les conservateurs, de leur côté, affirment que, dans un but économique autant que par stratégie politique, une de leurs premières préoccupations en arrivant au pouvoir, sera de faciliter au paysan l'accès de la propriété chaque fois qu'un landlord cherchera à vendre ses terres — et cela arrive fréquemment —.

On avancera alors aux tenanciers, et à des conditions très modérées, des sommes pouvant atteindre la totalité du prix de vente. Et ces tenanciers, redoutant s'ils laissent échapper l'occasion, les exigences probables d'un nouveau maître intéressé à retirer le maximum possible de ses terres, n'hésiteront pas à se prévaloir de ces facilités. Ils ne demanderont bien probablement pas de protection sur les céréales qu'ils produiront dans la seule mesure de leurs besoins, car ils auront tout avantage à se livrer à l'élevage du bétail et à la culture maraîchère, tous deux plus rémunérateurs. Tel est, du moins, l'avis de M. Austen Chamberlain.

On sait avec quelle énergie les réformistes, depuis le début de la campagne, ont lutté contre cette opinion que le droit de 2 shillings sur les céréales augmenterait le prix du pain, et par conséquent le coût de la vie. Ce droit, leur objecte-t-on, serait déjà regrettable en soi, mais surtout — l'exemple des nations continentales le prouve — il ne pourrait constituer qu'une première mesure, et l'on en viendrait rapidement à un droit de 4 shillings, 5 shillings ou même plus. Crainte chimérique, ripostent les partisans de la préférence, puisque le droit sur le blé trouverait son principe, non pas dans le protectionnisme, mais dans le sentiment impérial, ce qui est une garantie de principe. Les conditions économiques en seraient

une autre, car la classe agricole n'existe guère dans le Royaume-Uni. Quand bien même on parviendrait à grossir ses rangs, jamais elle ne serait assez nombreuse pour constituer un parti agrarien capable de dicter ses volontés à la masse des électeurs ouvriers, consommateurs et non producteurs de denrées agricoles. Peut-être pourrait-on répondre à cet argument politique que les coalitions parlementaires sont parfois bizarres, et qu'un parti de 40 députés a souvent été le maître d'une Chambre entière. Peut-être surtout l'idée impérialiste retrouverait-elle son pouvoir magique si l'on estimait insuffisante comme telle la préférence de 2 shillings par quarter. Le cri de : « l'empire est en danger » aurait amené une première capitulation ; celui de : « l'empire est encore en danger » triompherait sans doute des résistances là où l'égoïsme des landlords aurait échoué. Il est cependant permis de croire les réformistes sur parole, et d'admettre qu'ils sauraient, une fois au pouvoir, résister aux pressions intéressées, comme leur chef a résisté aux demandes de la Tariff Commission.

Mais alors une autre objection se présente : l'insuffisance de la prime à l'égard des cultivateurs anglais. De fait la question posée ainsi est insoluble, et puisqu'on a pour but la préférence et non la protection, il faut bien renoncer à soutenir par des moyens artificiels la production du blé dans le Royaume-Uni,

Celle-ci d'ailleurs restera toujours inférieure aux besoins et, comme le faisait justement remarquer M. Barrault, quand bien même on remettrait en culture les 3.079.698 acres d'où le blé a disparu depuis 1852, on serait encore en face d'un déficit égal à 19.105.000 quarters, c'est-à-dire à 61,88 % de la consommation.

Puisque l'Angleterre est, par la force des choses, obligée de faire venir de l'extérieur une partie des céréales qui lui sont nécessaires, pourquoi, demanderont encore les libéraux, ne pas diviser les risques autant qu'il est possible, et pourquoi se fermer des sources d'approvisionnements qui ont fait leurs preuves jusqu'à ce jour ? Les conditions climatériques sont loin de la perfection aux Dominions, et peut-être, si jamais votre plan est adopté, les sécheresses de l'Australie ou les famines de l'Inde ménageront-elles à la métropole des surprises fâcheuses.

Il est peu probable, répliquent les réformistes, que les récoltes viennent à manquer simultanément au Canada, en Australie et dans l'Inde. Le développement du blé dans ces trois colonies sera précieux en temps normal. En cas de crise agricole, on pourra toujours, en dernière ressource, s'adresser, comme on le fait aujourd'hui, à l'étranger.

Ainsi donc, affirment-ils, la préférence assurera les approvisionnements de la métropole sans qu'il soit jamais nécessaire de recourir à des droits élevés

sur les matières d'alimentation. Un tel résultat serait à lui seul intéressant. Mais combien d'autres avantages vaudrait à l'Angleterre l'établissement des droits différentiels.

A la suite de la mise en vigueur en Allemagne et aux Etats-Unis de tarifs qui secondent à merveille les efforts des trusts, l'Angleterre a perdu, expliquait M. Balfour en 1903, tout pouvoir d'obtenir par traité l'extension du libre-échange. Il lui est impossible de rien gagner dans les négociations, parce que, ayant ouvert toutes grandes les portes de ses marchés, elle ne peut offrir aucun avantage à ses co-contractants. Elle n'est plus en mesure de faire respecter son libre-échange, et doit subir l'invasion des marchandises étrangères vendues à perte, grâce aux procédés du dumping. Protégés artificiellement contre toute concurrence sur leur propre marché, armés contre les rivalités intérieures par un trust ou un cartel, les industriels allemands ou américains maintiennent dans leur pays des prix qui leur permettent, grâce aux bénéfices réalisés, de vendre en Angleterre au-dessous du prix de revient pendant un certain temps. Ils ruinent ainsi leurs adversaires, après quoi ils sont les rois du marché. Cette pratique, employée notamment par le célèbre cartel de l'acier, inquiète beaucoup les Anglais, même dans les rangs des libéraux. La préférence, qui impliquerait, on l'a vu, une

taxe sur les produits des manufactures étrangères, contribuerait sans doute à l'entraver.

M. Balfour, M. Chamberlain et leurs amis estiment généralement, dans le même ordre d'idées, que la préférence hâterait le mouvement qui se dessine sur le continent en faveur de l'abaissement des barrières. En Allemagne, M. Schulze-Gaevernitz partage cette conviction. Et certains impérialistes affirment que leur système ne constituera qu'une étape vers le libre-échange intégral, l'étape nécessaire pour briser les dernières résistances.

Malheureusement, il est plus facile d'accorder une protection à des industries vivant sous le régime du libre-échange que de retourner à cette dernière politique après plusieurs années de protection. Lorsqu'une fois les fabricants anglais se seront habitués à la « préférence de 10 % », les amènera-t-on aisément à y renoncer ?

Le mal, au surplus, ne serait pas bien considérable, et ce faible droit de 10 % ne mériterait guère les reproches que les libre-échangistes adressent à la protection proprement dite s'il devait réellement contribuer aux résultats que l'on attend de son établissement. Les réformistes ont, après tout, grand'raison de déplorer la multiplication des séparations fiscales entre la mère patrie et ses possessions. Et M. Balfour les regrettait fort justement dans un de ses discours,

le 1^{er} octobre 1903. « Au moment, disait-il, où la population et la richesse des colonies augmentent rapidement, où se développe le sentiment d'intérêts communs, d'une race commune, et d'institutions similaires, nous voyons ces divisions fiscales devenir plus larges et plus profondes, amenant des résultats que nul homme de jugement sain ne peut voir sans inquiétude. » Pour lutter contre elles avec succès, la préférence doit être « prudente, mais aussi large et généreuse, s'inspirer des intérêts de tous et de chacun,.... prendre pour but de développer le travail et le produit de l'ensemble, en élargissant le marché dans un grand empire unifié. » Elle permettra de remettre l'étranger à sa place, qui est la seconde.

C'est qu'en effet les concessions mutuelles, base de ce régime, détourneront des voies extérieures une partie du commerce qui y est engagé. Les libre-échangistes protestent bien entendu au nom des principes et déclarent que, si l'on doit en fin de compte arrêter un commerce lucratif par le seul jeu de la concurrence, pour le maintenir à prix d'argent dans l'empire, on fera un marché de dupe. Et les réformistes de mettre en avant l'afflux de capital et d'immigrants que cet élargissement de leurs marchés vaudrait aux Dominions, la sécurité qui en résulterait pour les commerçants de l'empire tout entier. Ceux-ci sont aujourd'hui soumis aux vicissitudes d'une concur-

rence acharnée et de tous les instants, menacés par chaque modification des procédés de fabrication, par les altérations de régimes douaniers contre lesquels ils sont sans défense. Que l'on établisse la préférence impériale, et ces inconvénients disparaîtront dans une large mesure. L'esprit de routine d'ailleurs n'est pas à redouter, quoi qu'en pensent les libéraux, car les droits imposés seront faibles et laisseront la porte ouverte aux étrangers dont la supériorité sera incontestable. Il est bien évident, d'autre part, que les exportateurs anglais continueront à produire pour le marché international ; les Dominions ne suffiront pas à leur activité et là encore ils seront obligés, pour maintenir leur situation, de se perfectionner sans relâche.

Il serait bon peut-être, avant de pousser plus loin la discussion, d'examiner rapidement le commerce extérieur de l'empire britannique en général, et du Royaume-Uni plus spécialement, de décomposer ses chiffres, et de voir dans quelle mesure les négociants de l'empire ou de l'Angleterre ont besoin des marchés étrangers en ce qui concerne les matières premières, les denrées d'alimentation et les produits manufacturés.

Prenons d'abord l'ensemble de l'empire britannique. Les statistiques officielles nous donnent les indications suivantes :

<i>Commerce de l'Empire britannique avec l'é- tranger.</i>	1896 en milliers de £	1906 milliers de £	1910 milliers de £
Importations.	430.888	611.276	712.831
Exportations.	314.546	518.619	603.983
Total du commerce avec l'étranger. . .	745.734	1.129.895	1.316.814
<i>Commerce inter-impé- rial.</i>			
Le Royaume-Uni avec le reste de l'Empire :			
Importations.	103.753	178.494	213.546
Exportations.	99.861	153.334	180.674
Commerce inter-colonial			
Importations.	31.030	63.979	65.854
Total du commerce inter-impérial. . .	239.644	395.807	460.074
Total général.	985.078	1.366.261	1.776.888
<i>Pourcentage.</i>	%	%	%
Commerce extérieur . .	75,7	74,1	74,1
Commerce inter-impérial	24,3	25,9	25,9

N. B. — Les chiffres de 1910 ne sont pas définitifs, mais sujets à révision.

Si maintenant, nous prenons le commerce du seul Royaume-Uni, depuis 1899, première année où les

statistiques officielles soient complètes, nous obtenons ces renseignements :

	1899	1909	1910
<i>Importations</i>			
Venant de l'étranger.	400.563.000	504.803.000	536.133.000
Venant de l'empire. .	129.733.604	186.409.036	213.545.957
<i>Exportations</i>			
Vers l'étranger. . .	257.278.000	378.692.000	418.196.000
Vers l'empire . . .	107.747.701	150.867.392	180.673.733

N.-B. — Les chiffres relatifs à l'étranger sont donnés en milliers de £ dans la statistique officielle qui les concerne. Nous les avons donc multipliés par mille.

Pour le Royaume-Uni par conséquent, les produits venant de l'empire formaient 24,4 % du total des importations et les produits étrangers 75,6 % en 1899. La proportion en 1910 était de 28,4 % et de 71,6 % respectivement.

Aux exportations 29,4 % quittaient l'Angleterre pour l'empire en 1899 et 70,6 % allaient à l'étranger. Les chiffres pour 1910 sont de 30,1 et 69,9 %.

On pourrait donc s'estimer rassuré sur le sort du commerce inter-impérial, qui inquiète si fort les réformistes, en constatant que non seulement les échanges entre le Royaume-Uni et les Dominions ont considéra-

blement augmenté intrinsèquement dans ces dernières années, mais encore que leur développement a relativement été plus rapide que celui des relations avec l'étranger.

On pourrait attirer tout particulièrement l'attention sur ce fait que le pourcentage des importations venant de l'empire par rapport à celles de l'étranger gagnait 4 %, tandis que celui des exportations vers l'empire progressait seulement de 0,7 %, et pourtant tous les Dominions ont adopté le système préférentiel, pendant que l'Angleterre reste fidèle à ses pratiques libre-échangistes.

Mais les impérialistes répondraient que des chiffres aussi généraux ne sont pas concluants. Nous allons donc, selon leur nature, décomposer les importations d'origine étrangère et les importations d'origine coloniale, et voir quels progrès ont effectué : *a)* les denrées alimentaires et le tabac, *b)* les produits bruts ou demi-ouvrés, *c)* les produits manufacturés.

Nous procèderons ensuite à la même analyse pour les exportations, et nous comparerons les chiffres de 1910 avec ceux de 1903, année où, pour la première fois, la distinction est établie dans les statistiques du Board of Trade.

IMPORTATIONS DU ROYAUME-UNI

Non compris le numéraire et les métaux précieux.

NATURE		Origine étrangère	Origine impériale
Denrées alimentaires et	1903	180.857.000	50.618.218
tabac	1910	186.509.000	71.172.217
Produits bruts ou demi-	1903	124 837.000	48.482.946
ouvrés	1910	181.140.000	80.035.281
Produits manufacturés. .	1903	121.472.000	14.150.145
	1910	138.124.000	18.721.116

EXPORTATIONS DU ROYAUME-UNI

Non compris le numéraire et les métaux précieux.

NATURE		Vers l'étranger	Vers l'empire
Denrées alimentaires et	1903	15.166.000	11.160.688
tabac	1910	25.578.000	13.366.460
Produits bruts ou demi-	1903	72.037.000	4.111.482
ouvrés	1910	112 093.000	4.544.823
Produits manufacturés. .	1903	150.099.000	102.297.218
	1910	231.848.000	138.363.786

Ainsi donc, de 1903 à 1910, le pourcentage des importations coloniales dans le Royaume-Uni a passé de 21,8 % à 27,6 % du total pour les denrées ali-

mentaires et le tabac, de 27,9 % à 30,6 % pour les produits manufacturés.

Pendant le même temps, le pourcentage des exportations du Royaume-Uni vers les colonies, par rapport au total des exportations, passait de 43,3 % à 33,8 % pour les produits alimentaires et le tabac, de 5,4 % à 3,92 % pour les produits bruts ou demi-ouvrés, de 40,7 % à 37,3 % pour les produits manufacturés. Nous laissons de côté le numéraire et les métaux précieux.

Ces quelques chiffres étaient indispensables pour une étude consciencieuse de la question. On peut seulement penser que la part des Dominions n'augmente pas assez vite. Et si nous examinons les exportations de l'empire britannique vers certains marchés très protégés, comme le marché russe, le marché allemand, celui de la France et celui des États-Unis, nous trouvons :

EXPORTATIONS DE L'EMPIRE VERS	1898	1909	1910
	Milliers de £	Milliers de £	Milliers de £
Russie	17.787	23.471	26.794
Allemagne et possessions . .	56.106	82.879	96.359
France et possessions	38.015	60.748	66.124
Etats-Unis et possessions. . .	66.043	107.253	113.000

N.-B. — Les chiffres de 1910 sont sujets à révision.

Des statistiques qui précèdent, nous avons pu conclure que les échanges entre la métropole et ses colonies augmentent rapidement. C'est, disent les libéraux, une preuve que notre système fiscal est bon, et que nous serions fous de nous lancer dans l'inconnu. La préférence, répondent aussitôt ses partisans, ne présente pas d'inconvénients sérieux et donnerait à des transactions sans doute intéressantes déjà, un essor incroyable. On verrait le commerce de l'Angleterre avec ses colonies se développer dans des proportions considérables, car on sait l'importance du plus minime avantage dans l'état actuel de l'organisation économique.

Soit, ripostent alors les libéraux, acceptons pour un instant votre raisonnement, admettons que le commerce inter-impérial doive bénéficier de l'établissement d'un système préférentiel, il n'empêche que cet accroissement demandera plusieurs années. Pendant ce délai, il est évident que nos transactions avec les pays étrangers subiront le contre-coup de leur mauvaise humeur, et que notre commerce tout entier, désorganisé par cette révolution, aura besoin de quelque temps pour s'adapter aux conditions nouvelles. Or, nous l'avons vu, les marchés coloniaux sont encore loin de valoir les marchés étrangers. Quel coup, par conséquent, pour nous, et quelle bonne fortune pour nos rivaux !

Sans doute les coloniaux sont de bons clients pour l'industrie anglaise et sans doute « chacun d'eux lui paie plus de livres sterling qu'un étranger lui donne de shillings. » D'après le *Speakers, Handbook* de la *Tariff Reform League*, qui reproduit les chiffres officiels, les exportations anglaises représentaient en 1905 les valeurs suivantes par tête d'habitant :

Vers la Nouvelle-		Vers la Hollande	
Zélande	7/5/0	la Belgique	} 0/13/5
le Natal	5/2/0	l'Allemagne	
l'Australie	4/4/0	la France	0/8/3
le Cap	4/5/0	les Etats-Unis	0/5/9
le Canada	2/2/0	l'Italie	0/5/5
Terre-Neuve	1/13/0	la Russie	0/1/1

Si donc les Dominions sont encore aujourd'hui des clients de seconde importance, en valeur absolue, cela tient à la faible densité de leur population. La situation sera vraisemblablement tout autre vers le milieu du siècle. Leur capacité d'achat sera grande alors, pour le plus grand bien du Royaume-Uni et de l'empire tout entier si des hommes d'Etat clairvoyants ont su limiter sur de tels marchés la place des étrangers.

Mais, ripostent les adversaires, un grand pays ne se nourrit pas d'espérances ; pour vivre il lui faut des réalités. Plaçons-nous, s'il vous plait, en l'an 1913. A

cette date les avantages que procurerait la préférence au commerce britannique sont minimes en face des dangers encourus. Reste même à savoir si la préférence augmenterait sensiblement les exportations du Royaume-Uni dans les Dominions. M. Chamberlain estimait à 26 millions de livres les produits que les colonies achètent chaque année et que le système préconisé assurerait à l'Angleterre. Beaucoup cependant affirment que ce chiffre est exagéré, et M. Drage notamment fait remarquer que, dans le calcul, les 10 millions de livres du commerce étranger au Canada entraient en ligne de compte, alors qu'à ce moment déjà le régime différentiel y était appliqué.

Dans le même ordre d'idées, les réformistes voient par la préférence un autre avantage immédiat pour le commerce britannique. C'est que certains Dominions, comme le Canada situé très près de puissants voisins et beaucoup plus loin de Londres, se trouvent attirés dans l'orbite des premiers. D'autres, l'Australie par exemple, ont pour leurs exportations de gros intérêts sur les marchés du continent. Si la mère patrie, malgré leurs offres réitérées, leur maintient l'implacable libre-échange, si elle refuse de se rendre à l'évidence et de reconnaître qu'aujourd'hui l'avenir appartient aussi bien dans la vie économique que dans la politique, aux grands empires, aux puissants systèmes d'alliances, les dépendances se ver-

ront forcées, au nom de leurs intérêts et de leur existence même, de s'adresser à ceux qui leur offriront des avantages réels. L'histoire du traité de réciprocité entre le Canada et les Etats-Unis prouve que cette crainte n'est pas chimérique.

Nous avons essayé de déterminer ainsi la nature des importations anglaises qu'atteindrait la préférence, et la proportion du commerce extérieur du Royaume-Uni sur laquelle les droits différentiels pourraient jouer. Il importe d'examiner à présent deux grosses objections que l'on élève souvent contre le système fiscal proposé : l'une a trait à l'élévation probable du coût de la vie, l'autre à l'organisation de l'industrie aux colonies.

C'est qu'en effet les colonies ne sont pas des pays uniquement agricoles ; les manufactures se multiplient assez rapidement dans les grands Dominions de peuplement, et leurs gouvernements sont, depuis plusieurs années, convertis à une politique protectionniste plus ou moins accentuée. Ils sont convaincus en particulier qu'il est nécessaire de défendre ces industries naissantes contre la concurrence, si l'on veut réellement leur donner la possibilité de vivre. Et pour mettre leurs actes d'accord avec leurs principes, les ministres entourent leurs pays de barrières élevées même à l'encontre des produits de la métropole.

Cette situation ne laissait pas de préoccuper M. Chamberlain, mais en 1903 il espérait encore tout concilier grâce à une commune bonne volonté. Il demandait aux Dominions de se stéréotyper, a-t-on dit. Voilà en quels termes il s'adressait à eux le 6 octobre 1903 : « Il y a bien des choses que vous ne faites pas aujourd'hui, bien des choses que nous pouvons produire en grand. *Laissez-nous vous les fournir comme nous vous les avons fournies jusqu'à présent.* » Ce à quoi un journaliste australien répondait dans le *Sydney Bulletin* : « Nous brûlerons d'abord M. Chamberlain. » Tous les impérialistes affirment que leur seul désir est de réserver aux manufactures anglaises le marché des Dominions pour les produits que l'industrie coloniale ne peut pas fabriquer. « Les producteurs canadiens donneront aux Canadiens ce qu'ils pourront leur fournir dans les mêmes conditions que les étrangers. Mais, en même temps, les industriels anglais auront pour le surplus la part du lion. »

Il existe, d'ailleurs, toute une catégorie de produits réservés, semble-t-il, à l'industrie anglaise. Ce sont les produits fins, les articles de précision qui exigent un outillage coûteux, des ouvriers de premier ordre, dont les débouchés sont plus restreints que ceux des articles de consommation courante, et dont

la vente cependant, pour être rémunératrice, exige un large marché.

Pourquoi craindre le développement des industries coloniales ? Il est bien évident, de par la nature même des choses, qu'elles ne deviendront pas en tout et pour tout les rivales de leur aînée du Royaume-Uni. Plus un pays se perfectionne, plus son économie devient complexe, plus le chiffre de ses échanges avec l'étranger augmente. Et c'est sur tout cet ensemble que la préférence jouera utilement.

Vous l'accusez, d'ailleurs, non moins injustement, continuent les réformistes, de mener au renchérissement des denrées, à l'élévation du coût de la vie. Elle permettra bien au contraire — faisant d'une pierre deux coups — de maintenir en Angleterre le standard of life des ouvriers. Et certains socialistes la conçoivent comme une sorte d'échelle mobile d'un nouveau genre, dont les droits soutiendraient le taux des salaires dans les industries menacées. Il faut cependant reconnaître que le Labour Party dans son ensemble considère la préférence — et la protection — comme une réforme de peu d'intérêt. Il lui semble même plutôt hostile, ne croit pas à une élévation sensible des salaires par son intermédiaire, et, grâce aux répercussions dans l'Inde, paraît craindre à la fois la hausse des denrées alimentaires et une

crise pour l'industrie cotonnière à laquelle beaucoup de ses membres appartiennent.

La hausse du prix des matières d'alimentation, et du pain en particulier, a toujours été au surplus un des arguments favoris des libéraux, un de ceux aussi qui frappaient le plus les auditoires populaires. C'est lui qu'en 1903, lorsque débutèrent les hostilités, M. Asquith mettait en avant: « A Tynemouth, l'autre jour, M. Chamberlain faisait allusion à la préférence canadienne, aux offres de l'Afrique du Sud, puis, affirmant que l'Australie et la Nouvelle-Zélande vont suivre cet exemple, il ajoutait: « Souvenez-vous que tout ceci a été fait gratuitement. Et lorsque les coloniaux viendront nous demander quelque chose en échange, nous leur répondrions: Vous nous demandez trop? J'ai une réponse très simple à cette question. Si les coloniaux me demandaient — et ils ne le feront pas, j'en suis certain — d'agréer un projet qui élèverait le prix du pain et de la viande dans chaque famille de la Grande-Bretagne, en effet, je dirais: Vous demandez trop. »

Les réformistes, en général, ripostent que l'effet d'un droit de deux shillings par quarter serait insignifiant sur le prix du pain. Voyez, disent-ils, ce qui se passe continuellement. En 1909, par exemple, le prix du pain de 4 livres était identiquement le même en juillet et en septembre. Or, en juillet, le blé valait

34 sh. 7 pence le quarter et en septembre 43/4. Au cours de l'année entière le blé avait varié de 11 sh. 8 pence par quarter, et le pain de 3/4 penny par quatre livres. Les risques de prix élevés seront amoindris par la préférence qui développera de nouvelles sources d'approvisionnement et diminuera par conséquent les chances de récoltes déficitaires. D'autre part, le droit de 2 shillings ne frappera que le blé étranger ; le blé colonial entrera librement, et ceci nous oblige à rejeter les exemples que l'on essaierait de tirer de l'étranger. Mais, reprennent les libéraux, qui nous dit que ce droit une fois établi ne sera pas augmenté ; qu'à la demande de tel grand seigneur, l'un des plus riches propriétaires terriens du Royaume-Uni, et l'un des chefs de la Ligue pour la réforme du tarif, un léger droit ne viendra pas frapper aussi les céréales coloniales ? Quand bien même cela n'aurait pas lieu, l'étranger continuera pendant un certain temps à alimenter le marché du Royaume-Uni. On ne pourra pas du jour au lendemain se passer de lui. Or, la concurrence est telle aujourd'hui que les prix sont très exactement fixés partout. Il sera donc impossible aux exportateurs russes ou argentins de supporter une partie du droit nouveau, et les économistes savent que, lorsque en présence d'un droit de douane, les importations continuent, c'est que sur le marché intérieur ce droit joue pour son plein. Pourquoi donc, après tout, s'il

n'était pas convaincu de cette vérité, M. Chamberlain aurait-il exclu de son tarif, en tant qu'aliments des classes pauvres, le lard et le maïs, et pour quelle raison mystérieuse devrait-on soustraire ces denrées à un régime inoffensif pour toutes les autres ?

Pleine de dangers à leurs yeux, la préférence paraît en même temps aux libéraux injustifiée et incapable de remplir son but, susceptible en revanche de mener aux pires représailles. Elle leur semble injustifiée en premier lieu parce que, selon eux, elle repose sur un principe faux, sur une interprétation erronée de l'histoire. On dit : l'union économique mène à l'unité politique. C'est que l'on est obsédé par le souvenir du Zollverein allemand, mais de là à ériger cet exemple en règle générale il devrait y avoir loin, et point n'est besoin d'une étude approfondie pour apercevoir toutes les différences qui séparent l'ancien corps germanique du présent empire britannique.

Injustifiée surtout parce que l'Angleterre accorde déjà aux colonies des avantages au moins égaux à ceux qu'elle en reçoit. Sans doute des tarifs préférentiels ont été établis par les gouvernements des Dominions. Mais ceux-ci ne font par là que payer un peu de ce qu'ils doivent à l'empire et au Royaume-Uni. La Grande-Bretagne, en effet, donne à toutes ses colonies — comme au reste du monde — un marché libre pour leurs produits, l'entrée en fran-

chise à quelques exceptions près, alors que ses marchandises à elle doivent supporter des droits élevés sur les marchés coloniaux. Elle prend, d'autre part, à sa charge presque toute la défense de l'empire. Enfin, et ce n'est pas un mince avantage, elle a prêté sans compter aux Dominions, encore dans l'adolescence, l'appui de sa fortune et d'un crédit solidement établi.

Sans doute, les impérialistes feront observer que les unes après les autres les colonies autonomes s'occupent d'assurer leur propre défense, que l'Australie organise ses milices et possède plusieurs navires de guerre, que le Canada et même l'Union du Sud-Afrique entrent dans la même voie, qu'en ce qui touche le régime douanier, les taxes frappent surtout les denrées que produisent les colonies, ils seront, en tous cas, forcés de reconnaître l'utilité pour celles-ci de l'argent anglais. C'est par 520 millions de livres sterling que les valeurs émises par les gouvernements hindou et coloniaux ont été admises en Angleterre au rang des trustee securities. A cette faveur précieuse, il faut ajouter le très large crédit accordé par les financiers anglais, l'extrême bienveillance avec laquelle les entreprises coloniales ont été et sont accueillies à Lombard street. Pour le seul Canada, M. Lawson évalue à 300 millions de livres sterling les sommes prêtées par la mère patrie.

Que pèsent en face de pareilles facilités les 3 millions de dollars auxquels se montent au minimum les remises accordées en un an par le tarif différentiel ?

Le système proposé serait, assurent ses adversaires, incapable de remplir son but. Certains coloniaux le reconnaissent implicitement, et s'ils appellent à grands cris la préférence, ce n'est pas pour fédérer l'empire, mais parce qu'ils voient en elle le seul stratagème capable de leur ramener les beaux jours de la protection. Lorsque, revenant d'une conférence coloniale, sir Wilfrid Laurier qui avait refusé de parler défense avant d'avoir parlé affaires, subit l'assaut de l'opposition, que lui reprocha-t-elle ? D'avoir mal servi la cause de l'empire ? Pas le moins du monde ; elle l'accusa seulement d'avoir sottement manœuvré, et d'avoir compromis par son intransigeance un succès que plus de bonne grâce aurait pu remporter.

La réforme de M. Chamberlain, dit-on encore, est inutile, car la meilleure préférence est la préférence naturelle, celle qui résulte des habitudes, de la similitude de langage, de goûts. Au surplus, pourquoi se plaindre du commerce inter-impérial ? N'a-t-il pas, de lui-même, sans influences étrangères, pris un essor considérable en ce qui touche précisément les produits chers aux impérialistes ? Voyons, par exemple, les importations d'origine coloniale dans le Royaume-

Uni pour le blé et la farine, les viandes abattues et le beurre. Les statistiques du Board of Trade nous donnent les renseignements qui suivent :

Valeurs en livres sterling

ANNÉES	BLÉ ET FARINES	VIANDES ABATTUES	BEURRE
1896	2.539.554	5.772.651	1.433.750
1905	15.264.390	8.109.414	5.207.055
1906	12.172.607	8.609.354	5.605.789
1907	16.547.773	9.924.591	4.788.438
1908	11.146.834	8.267.554	3.793.912
1909	21.087.152	9.062.361	3.605.131
1910	22.191.812	12.042.295	5.666.204

Le progrès, on le voit, sauf un léger fléchissement en 1907 et 1908, est, dans l'ensemble, considérable. C'est que, nous le disions, la préférence va naturellement, sans efforts, aux Dominions pour tout ce qu'ils peuvent fournir. Mais hélas ! il est bien des produits que l'Angleterre va chercher et devra longtemps demander à l'étranger, le coton aux Etats-Unis, les minerais de cuivre aux Etats-Unis ou à l'Espagne, l'étain aux Indes Néerlandaises, les minerais de fer enfin, et tant d'autres matières que l'empire ne produit pas ou qu'il produit en trop faible quantité. Sans doute, on pourra favoriser la culture du coton, développer l'industrie minière, espérer la découverte

de nouveaux et riches filons, on peut cependant répondre que les industries coloniales absorberont sans doute des quantités croissantes de minerais et que le jour est certainement lointain où l'empire pourra se suffire à lui-même.

La préférence constituerait ainsi un calcul déplorable ; elle coûterait probablement chaque année une soixantaine de millions de livres au consommateur anglais, et n'augmenterait que dans une mesure infime la capacité d'achat des coloniaux.

La préférence serait inutile encore parce que les sacrifices consentis le seraient en pure perte, parce que les intermédiaires empêcheraient le producteur colonial d'en bénéficier. N'a-t-on pas vu, en mars 1910, des industriels anglais se plaindre dans une lettre au *Times* de ce que les compagnies de navigation avaient profité du tarif préférentiel canadien pour élever leurs prix du fret ? Et le ministre des colonies — M. Chamberlain en personne — n'avouait-il pas en 1902 : « Les résultats de la préférence ont été très décevants pour nous. Ils ont dû désappointer également ses promoteurs ? » Une telle conséquence prouve l'inefficacité des protections artificielles, mais elle tient probablement en partie aux défauts de l'exportateur. « Nos voyageurs de commerce, expliquent MM. B. Herbert et Montagu, viennent à Halifax, font leurs tournées avec leurs

échantillons, et à la fin de la saison les laissent à Halifax. A la saison suivante, ils présentent à nouveau les mêmes échantillons, et par ainsi — on le leur dit franchement — font perdre son temps au client canadien. L'Allemand revient sans cesse avec des échantillons nouveaux et pratiques. Et voilà, nous disait un ami, comment nous nous servons de notre préférence. »

Si encore, en face de tous ces inconvénients, le plan de M. Chamberlain laissait entrevoir de gros avantages pour les colonies, diront aussi les libéraux, on comprendrait l'engouement qu'il a suscité chez tant de gens, mais que peuvent donc en espérer les colonies? Des débouchés nouveaux? Les exportations de la Nouvelle-Zélande, dit M. G. Drage, étaient destinées à l'empire dans la proportion de 95 % en 1908. Celles de l'Afrique du sud dans la proportion de 93,7 %. Le Canada, en 1909, envoyait 51,46 % au Royaume-Uni, 35,01 % aux États-Unis, soit 13,53 % seulement à tous les autres pays. A quoi donc serviront les droits préférentiels? A enrichir indirectement, nous l'avons vu, des compagnies de navigation, de chemins de fer et des intermédiaires.

Sans doute, répliquent à cela les réformistes, l'empire, et le Royaume-Uni en particulier, absorbent une très grosse part des productions coloniales. Mais, viendra-t-on nous dire que l'essor commercial de nos

Dominions est déjà arrêté ? S'il paraît difficile, pour certaines colonies, d'augmenter notre part relative dans une large mesure, du moins pouvons-nous songer à maintenir notre avance, et si possible à faire des progrès considérables peut-être en valeur absolue. Nos importations d'origine impériale ont, de 1899 à 1910, passé de 43 à 71 millions de livres pour les matières d'alimentation, de 49 à 80 pour les produits bruts, et même de 13 à 18 pour les articles manufacturés. La préférence aurait donc de beaux efforts à seconder. Sans doute, les remises n'iraient que peu aux producteurs coloniaux. Elles seraient absorbées en grande partie par les intermédiaires de tout ordre. Il n'empêche, cependant, que, grâce à l'écart entre les deux droits de douane, le cultivateur ou l'industriel colonial aurait sur le marché britannique une situation privilégiée. Il n'empêche que, pour la concurrence internationale, le blé colonial, par exemple, aurait sur le blé russe une avance de 2 shillings par quarter. Peut-être le fermier canadien ou australien ne toucherait-il pas un seul penny de ces 2 shillings, il n'en serait pas moins dans une situation privilégiée pour lutter contre ses rivaux.

Les pays étrangers n'hésitent pas aujourd'hui à tourner contre les colonies britanniques toutes les rigueurs de leurs tarifs douaniers, à interdire même toute importation de certains articles par leurs navires subven-

tionnés. Si l'empire britannique était fédéré, si la métropole et les Dominions pouvaient éventuellement menacer de représailles les mauvaises volontés, bien des barrières s'abaisseraient peut-être et l'on donnerait aux Anglo-Saxons un traitement plus équitable.

Prenez garde, répliquent les libéraux, toute médaille a son revers et si vous parlez de recourir aux représailles, pensez aussi que l'un des gros dangers de votre politique sera précisément d'exposer le Royaume-Uni à des guerres de tarifs. Souvenez-vous de la démarche que fit jadis à Berlin le baron de Richthofen bien avant la campagne de 1903. Ne déclara-t-il pas à l'ambassadeur d'Angleterre que, « si une portion importante de l'empire accordait à la Grande-Bretagne un traitement préférentiel, on obtiendrait difficilement du Reichstag son assentiment à la prolongation du régime de la nation la plus favorisée vis-à-vis du Royaume-Uni ». Et de fait, le gouvernement allemand répondit à l'initiative canadienne en dénonçant le traité anglo-allemand. Le traitement de la nation la plus favorisée fut maintenu à l'Angleterre seule, en vertu d'une disposition législative spéciale. Il ne faut d'ailleurs pas, répondront les réformistes, s'inquiéter outre mesure de ces menaces car aujourd'hui, grâce aux multiples subdivisions des tarifs douaniers, les stipulations de ce genre ont perdu presque toute

valeur et procurent rarement des avantages sérieux.

Pourquoi, au surplus, la France, l'Allemagne ou les Etats-Unis prendraient-ils ombrage d'une politique moins exclusive encore que le régime douanier de leurs colonies ? En raison, cela semblerait ridicule. Il faut toutefois, penseront les adversaires de la préférence, se souvenir que les meilleures raisons ne donnent pas toujours la victoire en politique, qu'après tout les gouvernements étrangers pourront soutenir que les choses ont changé depuis la conclusion du traité et que celui-ci, par conséquent, devient caduc ; il faut enfin se rappeler que certaines diplomaties ne dédaignent pas les pourboires ou les compensations, et se tracent en conséquence leur ligne de conduite.

Sans rechercher sur quels articles et par quels moyens le Royaume-Uni pourrait user de représailles, car ici nous serions en plein protectionnisme, essayons de voir dans quelle mesure il pourrait lui-même craindre des mesures de rétorsion, 'conséquence de sa politique de préférence. Nous n'étudions pas quelles elles pourraient être. Ceci nous entraînerait à décomposer tout le commerce d'exportation de ce pays. Mais nous apercevrons aussitôt qu'elles seraient par la force des choses extrêmement limitées. Parce que, tout d'abord, le Royaume-Uni est pour les exportations de plusieurs pays protectionnistes un marché merveilleux : pour l'Allemagne, par

exemple, qui l'inonde de ses produits « billig und schlecht »; pour la France, dont il est le meilleur client; pour les États-Unis qui lui envoient, à lui et à ses colonies, 50 % de leurs exportations. Il importerait donc de réfléchir avant de déclarer à l'Angleterre une guerre de tarifs, puisqu'à présent, selon la pittoresque expression de M. Deakin, « le vendeur est le courtisan et l'acheteur le roi ». La liberté d'action des gouvernements étrangers serait, en second lieu, limitée par ce fait que les pays protectionnistes ont depuis longtemps atteint le degré de saturation qu'ils estiment favorable à leur industrie. Ils la protègent autant que cela leur est possible. Des droits additionnels, même en admettant leurs prémisses, leur sembleraient plus nuisibles qu'utiles.

Seul, le cas des États-Unis peut paraître sujet à discussion. Sans doute, dit-on, ils n'ont *rebus sic stantibus* aucun intérêt à ennuyer l'Angleterre, mais quelle serait leur attitude si l'on venait frapper leurs blés? Ne pourraient-ils pas riposter en établissant un droit de sortie sur leurs cotons à destination du Royaume-Uni? On peut répliquer que les fraudes seraient par trop nombreuses, que pour les déjouer ce droit devrait être général, mais qu'alors les États-Unis indisposeraient tous leurs clients sans atteindre le but visé.

Nous avons ainsi entendu les avocats et les adver-

saires de la préférence. Nous avons vu sur quels faits et sur quels motifs économiques ils basent leurs croyances. Il nous faut à présent essayer de nous rendre compte de la possibilité et de l'utilité d'un pareil système dans l'organisation commerciale actuelle de l'empire.

CHAPITRE VI

La réforme serait-elle possible et désirable,
en l'état actuel des choses, dans les Dominions
et dans l'Inde.

A. — Canada.

Un tarif de douanes accordant aux producteurs des Dominions des droits différentiels ne serait pas une nouveauté en Angleterre. Sans remonter au pacte colonial, un régime assez analogue à celui que pratiquent aujourd'hui la France et ses possessions y fut établi après 1815. Des avantages sérieux étaient attribués aux dépendances de la Grande-Bretagne. En ce qui concerne le Canada, une loi du parlement, le Canadian Corn Act, décida notamment que les blés et farines de ce pays paieraient à l'importation dans le Royaume-Uni $\frac{1}{5}$ seulement du droit imposé aux produits similaires étrangers. La colonie aussitôt se mit à l'œuvre, s'organisa, s'outilla, les relations s'accrurent rapidement. M. Gladstone lui-même, dans une dépêche officielle à lord Cathcart, gouverneur

général, le reconnaissait : « L'accroissement des facilités d'accès au marché britannique, dû à l'acte de 1843, a sans aucun doute grandement fortifié le Canada et stimulé son agriculture de façon sensible. » Malheureusement pour les *Provinces Unies*, la législation fiscale fut trop tôt modifiée en Angleterre. La mère patrie se convertit au libre-échange et malgré les observations du gouverneur général, supprima radicalement toute préférence. Le Canada en fut comme ruiné. « Le capital y était immobilisé dans des entreprises stériles. Les États-Unis, sur le marché britannique, étaient maintenant sur le même pied que le Canada, et avec des facilités plus grandes ; ils s'assurèrent donc l'ensemble du commerce que la colonie avait espéré.... La vie commerciale était paralysée en 49. Les terres ne se vendaient plus, les rivières et les canaux étaient délaissés, on ne voyait partout que des signes de misère. »

A plusieurs reprises, les hommes d'Etat canadiens essayèrent d'instaurer dans leur pays un régime préférentiel à l'égard de la Grande-Bretagne ; mais à chaque fois, en 1855 et en 1882 notamment, les ministres anglais opposèrent leur veto au nom des principes manchestériens.

L'idée devait donc leur venir de se tourner d'un autre côté, et de fait, dès 1854, un traité fut conclu avec les États-Unis, qui porte le nom de traité Elgin-

Marcy. Ce pacte de réciprocité rendit la vie au Canada. De 14.230.763 dollars les échanges passèrent à 33.492.754 la première année, à 42.944.754 la seconde, à 50.339.770 la troisième. Ils atteignaient au bout de 13 ans le chiffre de 84.070.955 dollars, lorsque les États-Unis dénoncèrent la convention.

Devant toutes ces mauvaises volontés, sir John Macdonald, premier ministre du Dominion nouvellement créé, comprit que ce pays ne devait attendre de salut que de soi-même, et très résolument il se consacra à l'œuvre de politique nationale qu'il poursuivit, malgré une opposition un instant triomphante, jusqu'au jour de sa mort, le 6 juin 1891. Il fit porter ses efforts sur deux questions essentielles : l'organisation du régime douanier et l'établissement de voies ferrées ainsi que l'aménagement et le développement du réseau des rivières et des canaux. Il entoura le Canada de barrières fiscales pour protéger les industries naissantes. Par le même moyen, il procurait au Trésor les sommes nécessaires à la réalisation de son plan de voies de communication. Il ne voulait, en effet, rien moins que détourner le commerce canadien de sa direction normale, qui serait vers les États-Unis, mais tendrait à faire du Dominion une dépendance de ses puissants voisins. Le seul moyen pour lui de donner de la force et de la cohésion au nouvel Etat, de le maintenir aussi

dans la sphère d'influence de la Grande-Bretagne, était de réunir ses diverses parties, de souder l'un à l'autre l'est et l'ouest, et pour cela de multiplier entre eux les voies ferrées, les routes et les canaux. La construction du chemin de fer «Canadian Pacific», qu'il sut mener à bien, malgré des difficultés de tout ordre, était la pièce essentielle du système. Mais aucun changement notable ne se produisit dans la politique douanière de la colonie jusqu'en l'année 1896, en dépit des efforts de sir J. Macdonald, de ses négociations avec les hommes d'Etat britanniques et en dépit des résolutions des conférences coloniales.

Sir Wilfrid Laurier arrivait à ce moment au pouvoir après une campagne qui lui valait le succès, et qu'il avait menée en faveur de l'abaissement des tarifs. Toutefois, il avait dû bien probablement prendre des engagements vis-à-vis de certains industriels. C'est alors que, pour tout concilier, et pour satisfaire en même temps les impérialistes, il inaugura la politique de préférence unilatérale que nous connaissons. Nous avons vu comment les traités conclus par la Grande-Bretagne en 1862 et 1865, avec la Belgique et l'Allemagne, empêchaient les colonies de consentir à la seule métropole des avantages particuliers, comment, après bien des tergiversations, ces conventions furent dénoncées par lord Salisbury, et comment le

taux de la préférence fut en conséquence élevé à 25 % puis à 33,33 %.

Ce tarif fut modifié en 1906 et en 1907. A la réduction pure et simple de 33,33 % accordée aux produits anglais fut substitué un système de droits déterminés, appelé tarif préférentiel, et qui dans l'ensemble diminuait un peu les avantages concédés à la mère patrie. Pour les marchandises étrangères, le tarif était dédoublé : c'était d'une part le tarif général sensiblement égal à l'ancien tarif, et de l'autre le tarif intermédiaire comportant des réductions de 2 1/2 à 5 % en moyenne et formant une base de discussion pour les négociations ultérieures. Le gouvernement conservait le droit d'imposer des surtaxes par mesure de représailles. On sait que l'Allemagne, après l'octroi par le Canada d'avantages particuliers à la Grande-Bretagne, avait décidé d'appliquer à ses importations le tarif général. Le 28 novembre 1903, le gouvernement canadien avait riposté en frappant d'une surtaxe de 33,33 % les produits d'origine allemande. La lutte tourna finalement à l'avantage du Dominion.

En effet, le marché allemand n'avait pour lui que peu d'importance, tandis que les importateurs de Brême et de Hambourg continuaient à rechercher ses blés ; les industriels surtout déploraient de se voir fermer de pareils débouchés. Les consuls impé-

riaux, à Montréal, firent enfin savoir que leur gouvernement abandonnait son point de vue, admettait la légitimité de la préférence et serait heureux de négocier une nouvelle convention. Le gouvernement d'Ottawa accepta un accord provisoire, avec faculté de dénonciation moyennant un préavis de deux mois. Les signatures furent échangées le 15 février 1910. A partir du 1^{er} mars, le Canada accordait aux produits allemands les conditions du tarif général : l'Allemagne, en échange, lui concédait, pour 25 articles, le bénéfice du tarif conventionnel. La surtaxe de 33,33 % disparaissait. Elle avait été ruineuse pour le commerce germanique. Quelques chiffres à cet égard seront frappants :

En 1902, le Canada importait 38.700.000 marks de produits allemands. Il en recevait :

35.800.000 en 1903

23.200.000 en 1904

21.800.000 en 1905.

L'Allemagne avait perdu du terrain notamment pour la plupart des articles de coton, de laine, les produits de la métallurgie du fer, les instruments de musique, les rubans et tissus de soie, le sucre, etc.

La crainte d'une concurrence encore plus inégale avait peut-être été pour nos voisins d'outre-Rhin le commencement de la sagesse. Le 17 septembre 1907 en effet une convention avait été signée à Paris. Com-

plétée, sur les observations du Sénat français, par un arrangement additionnel le 23 janvier 1909, elle entra en vigueur le 1^{er} février 1910. Le Canada y obtint le tarif minimum pour 132 articles, 20 spécialités, et la consolidation du tarif général sur les céréales, les graines, le charbon, les animaux de basse-cour. Les concessions tarifaires portent dans l'ensemble sur les denrées alimentaires, certaines matières premières comme les bois, les ciments, les minerais et métaux, et quelques produits manufacturés (objets en amiante, machines à écrire, articles d'ameublement, machines linotypes...). La France en échange reçoit le bénéfice du tarif intermédiaire sur 98 articles. On lui accorde même sur quelques points particulièrement intéressants des droits inférieurs au tarif intermédiaire. Ces réductions spéciales concernent les vins, y compris les vins de champagne et mousseux, les livres, les broderies, les tissus, rubans et velours de soie, certaines conserves et certains produits pharmaceutiques. Les deux Hautes Parties Contractantes se promettent, pour tout ce qui touche la convention, le traitement de la nation la plus favorisée. Douze pays enfin, dont l'Autriche-Hongrie, la Russie et le Japon, reçoivent automatiquement les mêmes avantages que la France.

Cet arrangement peut être précieux pour les commerçants canadiens et français ; les exportateurs

anglais et les champions de l'idée impériale ont dû s'en montrer moins satisfaits. Un peu sans doute parce qu'il laisse subsister contre les marchandises, amenées du Canada par la voie anglaise, notre surtaxe d'entrepôt, mais surtout parce que le taux de la préférence britannique s'en trouve diminuée d'autant, au point de devenir un avantage presque nominal en ce qui concerne les 12 réductions spéciales.

La table suivante en donnera une idée.

ARTICLES	IMPORTATIONS FRANÇAISES		TARIF préférentiel
	Ancien tarif	Nouveau tarif	
	%	%	%
Produits pharmaceutiques et chimiques	50	25	25
Broderies	35	27 1/2	25
Dentelles et filets	35	27 1/2	25
Soieries	30	20	17 1/2
	37 1/2	32 1/2	30
Rubans	35	25	22 1/2

Il n'y a pourtant là qu'une exception. On peut admettre que, d'une manière assez générale, la préférence britannique a été réduite de 2,5 % et de 5 % sur quelques articles seulement. Elle subsiste intégralement bien entendu pour tout ce qui n'est pas compris dans la convention, et l'on peut estimer que,

telle quelle, elle favorise encore de façon bien exceptionnelle le producteur anglais.

La Belgique, les Pays-Bas et l'Italie se sont vu accorder, le 10 juin 1910, quelques concessions tarifaires plutôt moins avantageuses que celles obtenues par la France.

Quant aux États-Unis, lorsque l'arrangement franco-canadien eut été conclu, ils ne manquèrent pas d'élever de vives protestations. Ils avaient supporté sans mot dire, affirmaient-ils, la préférence accordée à la Grande-Bretagne, comme une conséquence logique de l'existence même de l'empire. Mais la nouvelle convention plaçait leurs producteurs dans une condition défavorable vis-à-vis de l'étranger, et constituait cette *undue discrimination* prévue par le tarif de 1910. En conséquence, à partir du 1^{er} avril de cette année, les produits canadiens paieraient, à l'entrée dans les Etats, les droits du tarif maximum, soit 25 % de plus que le tarif minimum. Des négociations intervinrent bien entendu, et un accord provisoire fut signé. Les États-Unis n'obtenaient pas, cela va de soi, l'égalité de traitement avec la France, puisqu'ils offraient leur tarif général et non des avantages particuliers. On leur donnait seulement des réductions sur 13 articles du tarif douanier canadien, comme la parfumerie, les cuirs et peaux, les plumes, les objets d'horlogerie. La préférence dont jouit

l'exportateur anglais se trouvait diminuée d'environ 2,5 % sur presque tous ces articles.

Il était bien convenu que la convention provisoire serait remplacée aussitôt que possible par un traité de réciprocité beaucoup plus général. De fait, les négociations recommencèrent dès la fin de 1910. Les plénipotentiaires des États-Unis avaient reçu du président la mission d'offrir le libre-échange absolu. Ottawa, par raison budgétaire, et aussi pour ne pas ruiner ses industries, refusa. On mit donc sur pied un accord d'une portée plus restreinte qui fut signé en janvier 1911.

Il était divisé en 4 cédules, les cédules A, B, C et D. Dans la première figuraient les produits admis en franchise de part et d'autre ; dans la seconde, des réductions communes sur quelques articles importants; les cédules C et D contenaient les avantages concédés par le Canada aux États-Unis et par ceux-ci au Dominion. La plus importante, sans aucun doute, était la cédule A, qui faisait disparaître, en ce qui la touchait, la triple division en droits maximum, intermédiaire et préférentiel, et établissait entre les 2 H.P.C. le libre-échange pour les produits agricoles et quelques produits ouvrés et manufacturés. Parmi eux les fers et aciers et le fer blanc en plaques ou en feuilles, si intéressants pour l'exportateur anglais, qui seuls devaient, d'après les promesses de sir Wilfrid,

entrer en franchise. Parmi eux aussi le laiton, ainsi que les machines linotypes et monotypes. Mais ici, le laiton d'origine anglaise continuait à payer 5 % *ad valorem* et les linotypes et monotypes 12,5 %.

La cédule B, qui touchait elle aussi certaines denrées alimentaires et certains produits manufacturés, mettait presque sur le même pied l'Angleterre et les Etats-Unis au détriment parfois de la première. Elle fixait par exemple les droits suivants :

	Droit Maximum	Intermédiaire	Nouveau	Préférentiel
Farine (dr. spécifique) .	60 cents	50 cents	50 cents	40 cents
Viande fraîche —	3	2 1/2	1 1/4	2
Lard —	2	1 3/4	1 1/4	1 1/2
Instruments aratoires (ad valorem)	20 %	17,5 %	15 %	12,5 %
Horlogerie, coutellerie —	30 %	27,5 %	27,5 %	20 %

En résumé, la préférence britannique se trouvait supprimée sur un certain nombre d'articles, et réduite sur d'autres. Il faut se souvenir en outre que par suite de la clause de la nation la plus favorisée, 12 pays recevaient les avantages accordés par le Canada, et que la France, en vertu de la convention commerciale, allait en retirer également quelques bénéfices. Enfin, comme le fait remarquer la Tariff Commission (mém. 46, p. 30), les produits canadiens entraient aux Etats-Unis dans des condi-

tions que l'on refusait à ceux de la métropole, conséquence logique, mais désastreuse pour l'idée impériale du droit reconnu aux Dominions de conclure leurs traités de commerce.

En ce qui touchait le Canada seul, le traité semblait pour lui une aubaine inespérée. Le libre-échange sur les denrées alimentaires promettait à ses agriculteurs des bénéfices merveilleux, et l'on pouvait, d'une manière générale, prévoir pour les relations économiques entre les deux pays un *boom* considérable.

Lorsque les chefs de l'opposition reçurent communication du projet qu'ils allaient être appelés à sanctionner au parlement d'Ottawa, ils eurent, si nous sommes bien informé, un mouvement de surprise et ne se rendant compte tout d'abord que des avantages immédiats, s'apprêtèrent à chanter, d'accord avec les ministériels, les louanges de sir Wilfrid Laurier. Mais, bientôt, examinant de plus près les résultats, ils estimèrent que cette politique serait dangereuse pour le lien impérial, néfaste pour le développement ultérieur du pays, et entamèrent contre la ratification une campagne qui devait aboutir à des élections générales et à la chute du cabinet Laurier.

Il ne faut pas s'exagérer la portée de cette victoire en ce qui concerne le sentiment impérialiste. Ce que M. Borden et ses amis ont affirmé et ce que la majorité des électeurs a admis, c'est que le traité Taft-

Fielding menaçait dans son existence future le Canada en tant que pays autonome politiquement et économiquement, et qu'il était le renversement de la politique nationale de sir John Macdonald. « Ce pacte, déclarait M. Foster dans la *North American Review*, arrête notre développement, désunit nos provinces, attaque nos industries, détourne nos communications... et menace notre solidarité nationale. » Or, les Canadiens ne sont pas libres de se suicider ainsi; ils doivent administrer dans l'intérêt des 100.000.000 d'hommes qui peupleront le Dominion à la fin de ce siècle.

Et d'autres rappelaient le mot de sir Charles Hibbert Tupper. « Personne n'a plus que moi le respect du peuple des Etats-Unis, mais personne n'est plus soupçonneux à l'égard de leurs desseins sur le Canada. » On s'étonnait enfin de voir l'ambassadeur de S. M. à Washington si pressé de conclure, lorsque lui-même avait écrit quelques années plus tôt : « Il serait avantageux et pour les Etats-Unis et pour le Canada de continuer à développer de façon indépendante leur vie politique et leur progrès intellectuel. »

Les auxiliaires les plus précieux de M. Borden furent, d'ailleurs, le président Taft et ses amis, MM. Knox et Champ Clarke en particulier. Le président déclarait avec candeur : « Avant que le Dominion ne

soit irrévocablement entré dans la voie qui conduirait à la consolidation de l'empire britannique, il est indispensable que nous l'en détournions. » Et dans une lettre au colonel Roosevelt il avouait : « Par ainsi, le Canada deviendra l'agent des Etats-Unis. » M. Knox, lui, parlait d' « annexion ».

La crainte des Etats-Unis, et le désir de sauvegarder l'autonomie canadienne, valut aux conservateurs l'appui de M. Bourassa et de son parti. Les Canadiens français, craignant pour leur langue et leur religion la prépondérance des voisins du Sud, lâchèrent sir Wilfrid. Les élections, nous l'avons vu, lui donnèrent tort ; il dut quitter le pouvoir. La situation, d'ailleurs, était impossible depuis quelque temps. N'avait-il pas dû, l'année précédente, tenir tête à la révolte des agriculteurs de l'Ouest ? Ceux-ci réclamaient l'abaissement des tarifs avec les Etats-Unis, le libre-échange avec l'Angleterre dont ils voulaient s'assurer le marché. Incapable, par nécessité budgétaire et économique, de leur donner satisfaction sur le second point et impuissant à amener à ses vues le gouvernement de Londres, il avait essayé de souscrire à leur premier désir. Et voici qu'à présent on lui reprochait d'avoir trop bien obéi. Il pouvait répondre, avec quelque raison, qu'il avait déjà donné assez de gages à la cause impériale, qu'il avait multiplié les avances, que son pays devait de toute né-

cessité se créer pour la concurrence internationale des alliances économiques et que, puisque l'Angleterre s'obstinait dans son inaction, ses collègues et lui avaient été heureux d'ouvrir à leurs administrés un pareil marché à des conditions aussi exceptionnelles. Quoi qu'il en soit, la convention Taft-Fielding ne fut pas ratifiée. La préférence britannique était sauvée.

Ce n'est pas à dire que les Etats-Unis paient d'une façon générale 33 % de plus que leurs concurrents de Glasgow ou de Manchester. Le tarif canadien comporte en effet une assez longue liste d'objets admis en franchise quelle que soit leur provenance (*free list*), denrées d'alimentation et produits bruts ou demi-ouvrés, que l'industrie canadienne ne demande guère à la Grande-Bretagne, mais dont ses voisins du Sud lui fournissent une forte part. En 1910, sur 142 millions de dollars d'importation en franchise dans le Dominion, 98 venaient des Etats-Unis. Même sur les marchandises soumises aux droits, la préférence est parfois plus apparente que réelle, et l'on peut se rendre compte des avantages qu'elle a procurés au commerce anglais en examinant la table suivante, que publie le Département du Commerce :

Droits moyens ad valorem a) sur les importations taxées, — b) sur le total des importations de l'Angleterre et des Etats-Unis.

	IMP. VENANT D'ANGLETERRE		IMP. VENANT DES ÉTATS-UNIS	
	Sur les importations taxées	Sur les importations totales	Sur les importations taxées	Sur les importations totales
1895	30,056	22,559	26,739	13,746
1900	25,583	18,235	25,032	13,217
1905	24,770	18,513	26,118	13,501
1909	25,755	19,028	24,868	13,247

Ainsi donc les importations d'origine anglaise paient dans l'ensemble 5 à 6 % de plus que celles provenant des Etats-Unis ; la différence était de 9 % avant l'établissement de la préférence. Pour les marchandises soumises à des droits, les deux pays sont à peu près sur le même pied. Ce que le tarif préférentiel a donné en réalité à la métropole, c'est un avantage sur les produits principaux de son commerce d'exportation. Là où il ne peut espérer concurrencer les Etats-Unis, le Dominion n'a pas cru devoir nécessairement établir des droits élevés lorsque les besoins de son industrie ne l'exigeaient pas.

Quelques chiffres montreront bien le développement du commerce international canadien dans ces dernières années et la part relative de l'Angleterre et des Etats-Unis, avant et après les tarifs préférentiels.

	1890	1895	1900	1905	1910
<i>Total des</i> { <i>en franchise</i> . . .	34.576.287	42.118.236	68.160.083	100.688.332	142.551.081
<i>Importations</i> { <i>taxées</i>	77.106.286	58.557.655	104.346.795	150.928.787	227.264.346
<i>D'origine</i> { <i>en franchise</i> . .	10.009.288	7.747.421	12.718.227	15.243.177	23.513.486
<i>anglaise</i> { <i>taxées</i>	33.267.721	23.311.911	31.561.756	45.099.527	71.822.941
<i>Provenant des</i> { <i>en franchise</i> . .	20.790.264	24.383.465	48.182.616	73.634.186	98.668.242
<i>États-Unis</i> { <i>taxées</i>	30.575.397	25.795.538	53.897.561	78.797.440	118.834.173

En somme la baisse inquiétante et rapide que les importations anglaises subissaient jusqu'en 1897 a été arrêtée par le vote des droits différentiels. Une hausse assez sensible a suivi, moins prompte incontestablement que les progrès des États-Unis. M. Schulze-Gaevernitz attribue à la seule préférence cet état de choses.

A bien des reprises les impérialistes anglais ont demandé au Canada de faire plus encore, et de leur accorder des avantages plus marqués sur leurs rivaux. Sir Wilfrid répondait invariablement que cela lui était impossible, en l'état des ressources budgétaires, que toutefois il serait disposé à remodeler son tarif si l'Angleterre entrait dans la voie des concessions réciproques.

Car il faut bien, avant de reprendre les critiques que certains Anglais ont adressées à sir Wilfrid Laurier, se rendre compte des limitations que l'état financier du Dominion impose à la liberté de son gouvernement en matière de droits de douane.

Sans doute les recettes de l'Etat fédéral ont passé de 15.512.226 dollars en 1870 à 39.879.925 en 1890 et à 105.503.900 en 1909-1910. Mais si l'on en examine le détail, on voit que les ressources ont quatre origines principales : les douanes, l'accise, le domaine, l'exploitation des services publics. Les autres revenus (amendes, droits sur les pêcheries, brevets, droits de tonnage,

etc.) sont insignifiants. Les terres domaniales auraient pu être d'un secours précieux, on les a gaspillées. L'accise rapporte peu, et l'on ne saurait songer à lui demander beaucoup plus. Les impôts directs sont impossibles; un projet en ce sens serait sans doute attaqué comme illégal par les provinces : le Dominion, en effet, garde les taxes extérieures, leur laisse les taxes intérieures. On ne voit donc pas comment le cabinet d'Ottawa pourrait diminuer les droits. Il est au contraire vraisemblable qu'il leur demandera plus encore, s'il veut s'occuper de sa défense et de la défense impériale. Il devra, s'il veut augmenter les avantages accordés à l'Angleterre, suivre l'exemple des autres Dominions et élever les barrières contre l'étranger.

Les libéraux ont coutume de dire, avec quelque raison, qu'après tout le Canada a seulement reconnu par la préférence les bontés de la mère patrie; ils insistent sur le marché que le Royaume-Uni offre à la libre concurrence de tous et par conséquent des Canadiens et sur les avantages financiers que le Dominion a retirés et retire de sa situation dans l'empire. On sait, en effet, l'importance énorme de la question du crédit pour les pays neufs. L'argent, indispensable aux contrées qui s'outillent, leur coûte en général fort cher. Or l'Angleterre a admis les fonds publics de ses Dominions au rang des « trustee securities »,

faisant d'eux les égaux de ses propres fonds publics, soutenant de tout son crédit celui de ses enfants. Et pendant que le gouvernement leur donnait son appui officiel, Lombard street accueillait, de la manière la plus obligeante, financiers et industriels en quête de capitaux. On évalue à 70 millions de livres sterling les prêts consentis à l'empire par les banquiers métropolitains au cours de l'année 1908-1909. Et M. Field, directeur du *Monetary Times* de Toronto, dresse la table suivante des placements anglais au Canada dans la période 1905-1909 :

Fonds publics canadiens.	\$ 481.061.836
Mines ' , ...	56.315.500
Affaires industrielles	22.500.000
Terres et bois.	19.000.000
Obligations municipales vendues dans le	
privé	10.000.000
Placements des compagnies d'assurances	9.731.742
Placements des compagnies de prêts	
hypothécaires	5.719.774
Actions des banques canadiennes . . .	1.125.000
	\$ 605.453.852

Mais enfin, répliquent les réformistes, le Canada ne peut pas rester indéfiniment dans sa tour d'ivoire. Son prodigieux développement lui fait un devoir de chercher des alliés. Si Londres refuse une fois de

plus ses offres, la réciprocité américaine, rejetée hier, pourrait bien devenir la réalité de demain, avec ses conséquences funestes pour l'unité impériale. En dehors même de cet avantage politique, la Grande-Bretagne n'a-t-elle pas un intérêt économique considérable à resserrer les liens, à multiplier les échanges avec un pays dont la production, et partant la capacité d'achat, augmente aussi rapidement ?

Voici en effet quelques chiffres sur les exportations du Dominion de 1871 à 1910 en ce qui touche : *a*) les céréales, farines, plantes fourragères, etc.; *b*) le bétail, la viande, les peaux et produits de basse-cour; *c*) les produits des pêcheries ; *d*) les produits manufacturés.

	A	B	C	D
1871	9.853.924	12.608.506	3.994.275	2.432.750
1881	21.268.327	21.360.219	6.867.715	3.075.095
1891	13.666.858	25.967.741	9.715.401	6.296.249
1901	24.781.486	55.495.311	10.720.352	16.012 208
1910	90.433 747	53.926.515	15.663.162	31.494.916

On ne peut pas ne pas être frappé d'une augmentation aussi prodigieuse, et surtout des progrès réalisés par les céréales. C'est que, malgré les sécheresses, ou les pluies excessives, les herbes parasites ou la grêle qui, chaque année, causent des dégâts dans quelque

partie du nord-ouest canadien, cette région est dans son ensemble des plus favorisées pour la culture du blé. 70 à 74 % des pluies y tombent d'avril à octobre. La température moyenne d'été est d'environ 60 à 65° Fahrenheit, ce qui est excellent. La terre, très riche, est analogue, le long de la Saskatchewan Nord, au célèbre tchernoziom russe. Les blés récoltés sont très durs et très lourds, bien supérieurs à ceux des Etats-Unis. Si l'on compare, en employant la terminologie des statistiques américaines, les productions du Winnipeg et du Minneapolis, on obtient les pourcentages suivants en partant du n° 1 dur qui représente la meilleure qualité ;

Winnipeg : n° 1 dur : 50,75 % — n° 1 du Nord : 30, 64 %
— n° 2 du nord : 9, 79 % — reste 8, 82 %.

Minneapolis : n° 1 dur : 1, 09 % — n° 1 du nord : 22, 06 % — n° 2 du nord : 37, 44 % — reste 39, 41 %.

Mais alors, protestent les libéraux, pourquoi nous demander des sacrifices à nous, lorsque le Canada accomplit de lui-même de pareils progrès ? C'est, ripostent les impérialistes, pour maintenir à nos côtés le Canada. Les Etats-Unis approchent du jour où leurs propres céréales suffiront à peine à la consommation intérieure, l'ouest américain s'oriente de plus en plus vers les marchés de l'Extrême-Orient. Si nous n'y prenons pas garde, les relations commerciales se

multiplieront de ce côté, et, par la force des choses, les marchés canadiens se fermeront à nous.

La préférence, on le sait, profiterait à la fois aux industriels et aux agriculteurs. Aux uns comme aux autres, elle serait un auxiliaire précieux. Et l'on oublie trop volontiers l'importance de l'industrie canadienne. Les capitaux qui y étaient immobilisés en 1906 (date de la plus récente statistique) se montaient à 846.585.023 dollars. Elle faisait vivre alors 356.634 salariés, payait 134.575.925 dollars de salaires ; sa production totale était estimée à 718.352.603 dollars. Ces chiffres ont certainement augmenté depuis 1906, puisque les exportations de produits manufacturés ont passé de 24.561.112 dollars à 31.494.916 en 1910. Et certains de ces articles d'exportation sont des produits finis, comme les machines dont le Canada exporte pour une valeur de 4.319.000 dollars au lieu de 2.497.000 en 1906 ; comme les machines à coudre qui représentent 160.336 dollars au lieu de 22.525 ; les automobiles qui figurent aux statistiques pour 405.011 dollars au lieu de 63.329.

Les manufacturiers canadiens sont très souvent favorables aux idées de M. Chamberlain, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, parce qu'ils espèrent que la préférence favorisant l'agriculture du Dominion aidera à son développement et à l'enrichissement d'un marché qu'ils entendent se réserver. C'est aussi

parce que, protectionnistes convaincus, ils salueraient avec joie la chute du libre-échange anglais dont leurs adversaires vantent sans cesse les mérites, parce que l'établissement des droits différentiels ferait disparaître tout danger de réciprocité avec les États-Unis, avec des concurrents infiniment plus redoutables que les producteurs de la Grande-Bretagne. La préférence enfin jouerait naturellement sur les produits qu'ils commencent eux-mêmes à exporter, elle constituerait peut-être pour certains d'entre eux un appoint décisif, et, nous l'avons vu, l'exportation d'articles manufacturés n'est pas pour le Dominion une question négligeable.

Le système proposé ne serait, affirment les réformistes, pas moins précieux pour les agriculteurs. Déjà les Anglais commencent à s'adresser, pour les céréales dont ils ont besoin, à leurs grandes colonies. La routine, des communications mieux organisées les maintiennent encore pour partie clients de l'étranger. La préférence serait le coup de pouce qui renverse la balance.

Sans revenir à la question des avantages ou des inconvénients des droits différentiels, il est un point qu'on ne saurait passer sous silence lorsqu'il s'agit du Canada : à savoir la complication qui résulterait de l'inter-dépendance du Dominion et de son voisin du Sud en matière de chemins de fer. Les récoltes du

Far-West canadien empruntent, en effet, les lignes des États-Unis pendant l'hiver, puisque le Saint-Laurent est bloqué par les glaces. Les blés passent en revanche indistinctement par les ports canadiens en été. Si la préférence venait à être établie, peut-être le gouvernement de Washington, par mesure de représailles, ferait-il élever légèrement les tarifs de chemins de fer sur les voies intéressées, de façon à neutraliser l'effet du droit différentiel. Il serait, d'autre part, bien difficile au gouvernement canadien de déjouer les fraudes auxquelles le système donnerait lieu certainement. La tentation serait trop forte pour les agriculteurs de l'autre côté de la frontière de dénationaliser leurs produits par un transit canadien, et le contrôle serait à tout le moins malaisé malgré les précautions et malgré les élévateurs-transporteurs spéciaux que préconisent certains auteurs. Les compagnies de chemins de fer canadiennes, enfin, désireuses de compenser la perte résultant des moindres exportations des États-Unis, s'efforceraient probablement de s'approprier une partie de la préférence anglaise. C'est au gouvernement canadien qu'il appartiendrait en dernière ressource d'empêcher que l'avantage accordé ne soit autre chose qu'un leurre.

Et quand bien même, ripostent les réformistes, le Canada devrait embarquer chez lui tous ses blés, cette

nécessité l'obligerait seulement à perfectionner ses ports en mer libre et ses moyens de communication. Les Etats-Unis auront beau lutter par des primes, par des réductions de tarifs de chemins de fer, ainsi qu'ils firent en 1903 pour les farines, les 2 shillings par quarter pourront rester presque entièrement entre les mains des intermédiaires, il n'empêche que sur le marché britannique les producteurs canadiens auront malgré tout une avance de 2 shillings.

A cela les libéraux répondent que cette raison n'est pas suffisante pour décider à une telle expérience, que la capacité d'achat des Canadiens s'en trouverait augmentée dans de trop faibles proportions. La préférence enfin est à leurs yeux inutile, parce que sans elle, et malgré le libre-échange de la Grande-Bretagne, le marché du Dominion s'élargit avec rapidité, parce que l'immigration y afflue, et parce que la question de son développement est avant tout une question de moyens de transport. A quoi bon la préférence ? Les exportations du Canada en céréales et en produits manufacturés ne croissent-elles pas merveilleusement ?

Le Dominion envoyait en 1896 des céréales à la Grande-Bretagne pour une valeur de 9.551.316 dollars. Le chiffre pour 1910 est de 71.004.416. L'exportation totale de ces produits passait dans le même laps de temps de 14.083.361 dollars à 90.433.747.

Pour les produits manufacturés, les statistiques donnent :

Exportations vers la Grande-Bretagne :

1896, 3.799.266 ; — 1910, 6.610.756.

Exportations totales :

1896, 9.365.384 ; — 1910, 31.494.916.

Quelle que soit finalement la décision du gouvernement anglais, celui d'Ottawa n'a pas hésité à prendre les devants et à conclure ou à négocier des ententes avec diverses colonies. La réciprocité a été établie avec l'Union de l'Afrique du Sud. Les négociations un moment arrêtées ont repris dernièrement dans le même but avec l'Australie.

Fait curieux, un pacte de réciprocité existe également — et les impérialistes le font remarquer avec une satisfaction ironique — entre le Dominion et les Indes occidentales, qui sont colonies de la couronne. Celles-ci avaient vu leurs exportations de fruits et de sucre tarées ou à peu près par l'effet du libre-échange imposé par la métropole. Elles réclamèrent alors une modification de leur régime douanier. Une commission d'enquête fut nommée par le gouvernement libéral, se rendit en Amérique, et à son retour fit accorder aux colonies le tarif de réciprocité qu'elles demandaient.

B. — Terre-Neuve.

Terre-Neuve est une colonie autonome dont la population compte 230.000 habitants et qui a été assez négligée jusqu'à ce jour. Il a été question à diverses reprises d'un traité de réciprocité avec le Canada, mais rien n'a encore été conclu en ce sens. Le commerce extérieur pourrait être développé. On jugera de son importance actuelle par les chiffres suivants :

	Importations du Royaume-Uni		De l'étranger	
	1904	1908	1904	1908
	Liv. st.	Liv. st.	Liv. st.	Liv. st.
Denrées aliment ^{tes} . .	64.000	73.000	333.000	425.000
Matières premières.	35.000	14.000	92.000	125.000
Produits manufact ^{rés}	410.000	451.000	234.000	320.000
TOTAL	509.000	538.000	659.000	870.000

	Exportations vers le Royaume-Uni		Vers l'étranger	
	1904	1908	1904	1908
	Liv. st.	Liv. st.	Liv. st.	Liv. st.
Denrées aliment ^{tes} . .	91.000	81.000	847.000	1.442.000
Matières premières.	301.000	164.000	263.000	254.000
Produits manufact ^{rés}	18.000	4.000	4.000	6.000
TOTAL	410.000	249.000	1.114.000	1.702.000

C. — Australie.

Nous avons vu comment, en 1906, le gouverneur général de l'Australie réserva pour l'assentiment royal un projet de tarif qui accordait à la métropole des droits préférentiels sous des conditions incompatibles avec les traités internationaux.

A la suite des élections générales du 12 décembre 1906, qui marquèrent le triomphe définitif du protectionnisme, un nouveau projet fut étudié et devint loi fédérale le 3 juin 1908. Aucune modification sérieuse ne lui a été apportée jusqu'à ce jour. Mais il est probable que, dans un avenir prochain, une loi nouvelle sera votée, plus prohibitive encore que celle actuellement en vigueur.

Nous chercherons à nous rendre compte aussi brièvement que possible de l'état actuel du commerce extérieur de l'Australie.

Nous examinerons, comme nous l'avons fait pour le Canada, la mesure dans laquelle joue la préférence, et l'effet que pourrait avoir sur le Commonwealth et sur l'empire l'adoption par la métropole d'un régime analogue.

Les importations et les exportations australiennes, sans avoir suivi une marche ascendante aussi rapide que celles du Dominion, ont fait néanmoins de notables progrès. Si nous les prenons, par exemple, de

1886 à 1910, le Commonwealth Year Book les évaluera comme suit :

ANNÉE	IMPORTATIONS	EXPORTATIONS	TOTAL
	£	£	£
1886	34.179.000	21.700.000	55.879.000
1896	29.658.000	32.964.000	62.622.000
1906	44.745.000	69.738.000	114.483.000
1909	51.172.000	65.319.000	116.491.000

Il importe, toutefois, de tenir compte de l'augmentation parallèle du chiffre de la population, si bien qu'en réalité l'ensemble des importations et des exportations donne par tête d'habitant une valeur moyenne de 20 livres 7 sh. 8 pence en 1886, et de 26/19/1 en 1909.

Cette différence avec le Canada tient pour beaucoup à la situation géographique de l'Australie. Éloignée des plus grands marchés par des milliers de milles, elle forme dans l'Océan un continent isolé, capable dans une large mesure de se suffire à lui-même ; elle ne recherche avec l'étranger que les échanges nécessaires à son développement. Elle lui achète les produits bruts dont elle a strictement besoin, et les produits manufacturés que, malgré les barrières douanières, son industrie est encore incapable de produire. Elle lui envoie des denrées

alimentaires et des matières premières pour équilibrer la balance, et parce que le marché intérieur est loin de pouvoir absorber toute la production.

Pour les chiffres totaux de l'importation et de l'exportation, les statistiques nous donnent les indications suivantes :

IMPORTATIONS DE L'AUSTRALIE

(Y compris le numéraire)

ORIGINE	MOYENNE 1887-91		MOYENNE 1902-06		ANNÉE 1909	
	£	% du total	£	% du total	£	% du total
Royaume-Uni . .	24.818.787	70,14	23.163.660	58,30	31.171.828	60,92
Possessions britanniques	4.389.783	12,41	5.403.781	13,60	6.885.094	13,45
France .	360.000	1,02	465.330	1,17	409.949	0,80
Belgique .	227.995	0,64	559.880	1,41	968.481	1,89
Allemagne	1.286.054	3,63	2.703.806	6,81	3.331.141	6,51
Etats-Unis	2.268.620	6,41	5.014.408	12,62	5.003.130	9,78
etc.	. . .	. .	. . .	. .	. . .	. .
Total des importations étrangères .	6.173.411	17,45	11.152.540	28,10	13.114.974	25,63
TOTAL GÉNÉRAL .	35.381.981	100.	39.719.981	100.	51.171.896	100.

EXPORTATIONS DE L'AUSTRALIE

(Y compris le numéraire)

DESTINATION	MOYENNE 1887-91		MOYENNE 1902-06		ANNÉE 1909	
	£	% du total	£	% du total	£	% du total
Royaume-Uni . .	22.003.741	74,74	25.461.689	46,09	30.917.133	47,33
Possessions britanniques	2.492.222	8,46	13.876.127	25,11	9.224.126	14,12
France . .	663.672	2,25	4.190.591	7,59	6.480.782	9,92
Belgique . .	1.341.908	4,58	2.695.512	4,88	4.753.514	7,28
Allemagne	559.697	1,90	3.406.633	6,17	6.394.634	9,79
Etats-Unis	1.642.587	5,58	2.591.428	4,69	2.599.063	3,98
etc.	. . .	. .	. . .	. .	. . .	. .
Total des exporta- tions vers l'étranger.	4.951.590	16,80	15.908.166	28,80	25.177.577	38,55
TOTAL GÉNÉRAL. .	29.447.553	100	55.245.982	100	65.318.836	100

Mais pour étudier le développement de l'Australie et se rendre compte de l'avenir qui lui est réservé, il importe de bien mettre en lumière avant tout un problème vital pour ce pays, celui de la population, auquel se rattache la question de l'Australie blanche. Tandis que les habitants du Canada voient leur nombre augmenter très rapidement depuis quelques années, grâce à une forte natalité et à un large courant

d'immigration, l'accroissement de la population australienne est infiniment plus lent. De 1.097.305 en 1859, elle a passé à 3.062.477 en 1889, à 3.715.988 en 1899 et à 4.374.138 en 1909. Si l'on veut comparer le Commonwealth à quelques autres pays on obtient la table suivante :

TAUX D'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION
DE 1881 A 1908 EN DIVERS PAYS

	1881-86	1901-06	1906-08
<i>Australie</i>	3,86	1,49	1,87
<i>Angleterre et P. de Galles .</i>	1,11	1,15	1,16
<i>Empire Allemand.</i>	0,74	1,47	1,40
<i>Japon</i>	0,96	1,29	1,93
<i>Canada</i>	1,10	2,08	8,89
<i>États-Unis.</i>	2,27	1,62	1,92

Un pareil taux est, pour un pays neuf comme l'Australie, très insuffisant. L'immigration, peu considérable, n'a donné au Commonwealth que 827.065 habitants de 1861 à 1909. Le coefficient de la natalité de son côté est bas, plus bas que celui de bien des pays européens.

Il faut reconnaître en revanche que le standard of life est très élevé en Australie; que la moyenne de consommation de la viande et du sucre est, par an et par tête, de 264 livres et 100 livres contre 150 et 53

aux États-Unis ; 77 et 20 en France ; 64 et 18 en Allemagne ; et que la durée moyenne de la vie est plus longue en Australie que partout ailleurs.

Le remède auquel on pense aussitôt, pour modifier un pareil état de choses, est le développement de l'immigration, mais ici les Australiens rencontrent quelques difficultés. Ils tiennent en effet à ce que leur pays reste un pays de population blanche, et celle-ci est déjà en minorité dans certains districts. La loi fédérale interdit donc l'accès du territoire aux hommes de couleur, et tarit ainsi la principale source d'immigration. Seuls les blancs sont autorisés à se fixer dans le Commonwealth, et le gouvernement leur accorde des concessions et des secours. Le nombre de ces nouveaux arrivants désirables n'est pas, nous l'avons vu, très élevé.

Ce problème de la population est, en réalité, pour le Commonwealth de la plus haute importance, et mérite de retenir l'attention de ses gouvernants au moment où ils s'efforcent de donner à leur patrie l'unité politique, économique et financière indispensable à une grande nation.

Depuis 1911, l'Australie possède un territoire fédéral, un budget fédéral indépendants des gouvernements particuliers. Depuis 1900 l'Australie forme une unité douanière séparée de l'étranger par de solides

barrières, derrière lesquelles se développe l'industrie nationale.

Sans doute la colonie accorde à la métropole et à l'Afrique du Sud le bénéfice de droits préférentiels; sans doute elle se prépare à de semblables concessions envers le Canada et la Nouvelle-Zélande, mais là encore, il y a la manière. Pour établir un tarif différentiel dans le Commonwealth, on maintient avec la mère patrie le tarif douanier existant, puis on élève les droits contre l'étranger. Une seule exception a été faite à cette règle en faveur du thé. Le bénéficiaire était non pas le Royaume-Uni, mais bien Ceylan.

Quelques chiffres permettront d'apprécier l'intérêt que présente pour les industriels anglais la préférence accordée après la conférence de 1907 par le tarif 1908-1911 actuellement en vigueur. On se souvient que la première offre de préférence faite en 1906, et consistant en surtaxes de 5, de 7 1/2 ou de 10 % sur certains produits étrangers avait été repoussée par le gouvernement anglais à raison de la clause qui exigeait sur les liners des équipages blancs.

Cette clause a disparu dans l'acte de 1908, mais la médaille avait son revers. Les droits de douane, préparés par une commission qui siégeait depuis deux ans, furent considérablement élevés, et ceci en partie pour maintenir les salaires, même contre les produits anglais. Sans doute, les étrangers subissaient un trai-

tement encore plus léonin, mais, telle que, la préférence apparaissait « dérisoire » au *Times* lui-même.

Voici quelques exemples de cette façon de faire, choisis évidemment dans les colonnes du tarif pour la démonstration, mais qui ne sont en rien des exceptions :

	TARIF GÉNÉRAL	TARIF PRÉFÉRENTIEL
Articles de confection	35 %	30 %
Bonneterie	25	20
Coutellerie (l'Australie n'en fabrique pas).	15	10
Machines-outils	15	15
Objets en laiton ou en bronze	30	25
Machines électriques, etc. . de 15 à 25		de 10 à 20
Epingles	30	25
Verrerie, tuiles	30	25
Chaussures	35	30
Articles en cuir	30	25
Cycles	30	25
Pianos	35	30
Ameublement	35	30

Si encore le tarif douanier accordait partout et toujours aux produits anglais une préférence telle que les rivaux fussent évincés, ce serait à tout le moins une fiche de consolation, mais il n'en est rien ; toutes les importations anglaises ne bénéficient pas d'un traitement différentiel. Certains produits étrangers sont admis en franchise. D'autres paient seulement des droits égaux à ceux que supportent les marchandises anglaises, et le tarif douanier suscite les mêmes cri-

tiques que nous avons vu adresser au tarif canadien. En 1907, M. Asquith affirmait que 8 % des importations bénéficieraient de la préférence.

L'annuaire officiel de l'Australie pour 1911, *Commonwealth Year Book for 1911* répond par la statistique suivante :

IMPORTATIONS DU COMMONWEALTH EN 1909

	ORIGINE			
	Royaume-Uni	Possessions Britan.	Etranger	Total
<i>Importations affectées par le tarif préférentiel.</i>	£	£	£	£
En franchise. . .	5.241.830	—	—	5.241.830
Taxées . . .	11.240.202	319.900	7.875.832	19.435.934
Total	16.482.032	319.900	7.875.832	24.677.764
<i>Importations non affectées par le tarif préférentiel.</i>				
En franchise. . .	6.383.897	3.633.361	5.627.264	15.644.522
Taxées. . . .	2.943.418	1.686.958	5.162.859	9.793.235
Total	9.327.315	5.320.319	10.790.123	25.437.757
Numéraire et métaux précieux.	53.271	999.559	3.545	1.056.375
Total général . .	25.862.618	6.639.778	18.669.500	51.171.896

Ainsi donc, en 1909, les importations de marchandises subissant un traitement différentiel représentaient une valeur de 25.677.764 livres sterling, sur un total de 50.115.521 livres sterling.

Des importations anglaises, 16.482.032 livres sterling bénéficiaient de la préférence, et 9.327.315 subissaient le sort commun. La préférence frappait 7.875.832 livres sterling d'importations étrangères sur un total de 18.665.955.

Mais, objectera-t-on, il s'agit sans doute d'un avantage nominal, et la différence entre les droits payés et ceux qui seraient payés s'il n'y avait qu'un seul tarif est insignifiante. Non pas, répondent les Australiens, la préférence, pour les importations qu'elle affecte, donne à l'Angleterre un avantage appréciable que les statisticiens évaluent comme suit :

IMPORTATIONS AFFECTÉES PAR LE TARIF PRÉFÉRENTIEL

1° D'origine anglaise

	VALEUR DES IMPORTATIONS	DROITS PERÇUS AVEC LE TARIF PRÉFÉRENTIEL	DROITS QUI SÉRAIENT PERÇUS SOUS LE TARIF GÉNÉRAL
En franchise (A).	£ 5.241.830		268.138 (5,12 %)
Taxées (B)	£ 11.240.202	2.190.643 (19,49 %)	2.756.773 (24,53 %)
Total. . .	16.482.032	2.190.643 (13,29 %)	3.024.911 (18,35 %)

2° D'origine étrangère

	VALEUR DES IMPORTATIONS	DROITS PERÇUS SOUS LE TARIF GÉNÉRAL	DROITS QUI SERAIENT PERÇUS SOUS LE TARIF PRÉFÉRENTIEL
Similaires au groupe (A) .	£ 1.052.627	52.695 (5,01 %)	
Similaires au groupe (B) .	£ 6.823.205	1.641.446 (24,06 %)	1.262.998 (18,51 %)
Total. . .	7.875.832	1.694.141 (21,51 %)	1.262.998 (16,03 %)

Il ne reste qu'à s'incliner devant ces chiffres. Peut-être pourrait-on souhaiter que l'écart fût encore plus grand entre les droits du tarif général et ceux du tarif différentiel, mais il convient de se souvenir que la préférence est conditionnée par le désir, somme toute assez légitime, de ne pas arrêter l'essor des industries.

Les adversaires de M. Chamberlain ont d'ailleurs beau jeu en présence de ces préoccupations pour demander quel avantage nouveau la mère patrie pourrait espérer d'un revirement politique. Tout au plus lui accorderait-on de nouvelles remises sur la coutellerie et les cotonnades, où précisément elle en a moins besoin. Tout porte à supposer qu'avant longtemps le tarif sera remanié. Les droits contre l'étranger subiront une forte hausse, mais aucun dégrèvement sensible n'est à prévoir en faveur du Royaume-Uni, même en mettant les choses au mieux. Et

l'on dira cependant que la préférence vient d'être encore augmentée !

La réforme du tarif donnerait en revanche plus de bénéfices à l'Australie. Le premier et le plus important, sans conteste, serait d'améliorer sa situation au point de vue diplomatique et de lui éviter les mauvais traitements que certains pays étrangers n'ont pas craint de faire subir à ses exportations.

En outre ses exportations vers le Royaume-Uni en retireraient incontestablement quelques avantages.

Ceux-ci seraient-ils, pour les céréales notamment, aussi merveilleux qu'on les a parfois dépeints ? Il est bien probable qu'une préférence de 2/ par quarter serait incapable de produire à elle seule la révolution que certains en attendent. Et il est assez malaisé de former sur ce point mieux que des hypothèses.

Les récoltes de l'Australie, au surplus, sont sujettes à de grosses fluctuations. De 1900 à 1905, par exemple, elles ont passé par les rendements suivants :

1900-01	48 millions de bushels.		
1901-02	38	—	—
1902-03	12	—	—
1903-04	74	—	—
1904-05	54	—	—
1905-06	68	—	—

Un pareil fournisseur peut donner quelques inquiétudes.

Telle est, aujourd'hui, la situation en Australie.

Le Commonwealth ne parle pas d'abolir la préférence qu'il a votée au Royaume-Uni. Il a, d'autre part, établi un traité de réciprocité avec l'Afrique du Sud. Son gouvernement négocie dans le même sens avec la Nouvelle-Zélande et le Canada. Mais il ne faut pas se faire d'illusions sur la portée de ces tarifs de réciprocité internationale.

Le traité entre l'Australie et l'Afrique du Sud a atteint, en 1909, 73.073 livres sterling d'importations en Australie, et le total des remises accordées était de 6.014 livres sterling, dont 5.396 sur le maïs.

Si la préférence est établie entre le Canada et le Commonwealth, elle portera probablement sur le beurre, la laine et les viandes frigorifiées, dont le Canada a besoin d'une part, et d'autre part sur les fourrures, les peaux et certains bois de construction que l'Australie lui achète.

Quant à la Nouvelle-Zélande, ses intérêts et ses productions sont tellement semblables à ceux de l'Australie que les négociateurs se demandent sur quels articles ils pourront établir leur préférence.

D. — Nouvelle Zélande.

Située à proximité de l'Australie, et dans sa sphère d'influence en quelque sorte, la Nouvelle-Zélande, avec ses 105.000 milles carrés et sa population de 940.000 habitants, semble destinée, tout au plus, à rehausser l'éclat de sa puissante voisine. Elle n'en a pas moins toujours tenu sa place bien à elle dans la vie impériale et n'a jamais ménagé à la mère patrie les témoignages efficaces de son loyalisme. On sait avec quelle décision elle a pris son compte des charges de la guerre du Transwaal, et comment, en ces dernières années, elle a offert de réelles subventions à la marine de l'empire. Elle ne devait pas davantage rester en arrière lorsque la conférence de 1902 eut posé le principe de la politique de préférence.

Le 16 novembre 1903, une loi douanière entrait en vigueur, qui donnait un traitement de faveur aux produits d'origine britannique classés sous 37 articles du tarif. Cette préférence, il convient d'ailleurs de le noter au passage, était obtenue non par des réductions de droits en faveur des marchandises anglaises, — les droits existants étaient maintenus à leur égard — mais par une surtaxe imposée aux produits étrangers. Il est bon d'insister sur cette manière d'agir qui fait l'objet des critiques du parti libéral anglais, mais qui prévaut universellement aux colonies, et que nous avons déjà signalée à propos de l'Australie.

Ce n'était là, d'ailleurs, qu'un premier pas. Le premier ministre, M. Seddon, l'avait fait prévoir dans son exposé des motifs et dans le télégramme qu'à l'occasion du vote de la loi il adressait au *Times*. La Nouvelle-Zélande, comme l'avait fait le Canada, accordait à la mère patrie ces avantages sans rien lui demander en retour. Il semble bien que les hommes d'Etat néo-zélandais aient espéré un moment voir leurs vues triompher à Londres. L'événement devait les détromper. En 1907, malgré tout, l'acte de 1903 fut rapporté, et remplacé par un nouveau tarif qui étendait la préférence à plus de 200 articles. Pour les uns, on élevait les droits existants sur les similaires étrangers, pour les autres, on taxait les similaires étrangers et on maintenait l'entrée en franchise aux produits anglais. Ce tarif est entré en vigueur le 31 mars 1908.

On s'accorde généralement à admettre que, de tous les régimes douaniers coloniaux, celui de la Nouvelle-Zélande est le plus franchement favorable aux relations économiques avec la mère patrie.

Il est d'ailleurs assez délicat de se rendre compte de la portée qu'ont pu avoir les lois de 1903 et de 1907. La plus grande partie des importations vient d'Angleterre, l'exportation est presque entièrement dirigée vers l'Angleterre et ses colonies.

Les statistiques du Board of Trade nous donnent les renseignements suivants :

	Importations du Royaume-Uni		Exportations vers le Royaume-Uni		Importations de l'Empire	
	1904	1910	1904	1910	1904	1910
	£	£	£	£	£	£
Matières alimentaires . .	592.000	904.000	4.603.000	7.168.000	1.081.000	1.417.000
Produits bruts.	206.000	238.000	6.169.000	10.256.000	485.000	721.000
Produits manufacturés . .	7.052.000	9.084.000	88.000	147.000	1.047.000	1.465.000
Total p ^r les marchandises	7.982.000	10.495.000	10.873.000	17.594.000	2.656.000	3.668.000
Numéraire et mét. précieux		4.000	1.003.000	1.039.000	391.000	299.000

	Importations de l'Etranger		Exportations vers l'Etranger		Exportations vers l'Empire	
	1904	1910	1904	1910	1904	1910
	£	£	£	£		
Matières alimentaires . .	356.000	526.000	63.000	101.000		
Produits bruts.	285.000	513.000	666.000	870.000		
Produits manufacturés . .	1.609.000	1.498.000	46.000	83.000		
Total p ^r les marchandises	2.262.000	2.585.000	777.000	1.058.000		
Numéraire et mét. précieux		1.000	7.000	21.000		

Pas de renseignements.

Ainsi donc, aux importations, 10.499.000 représentent la part de l'Angleterre et 2.586.000 celle de l'étranger. Les exportations vont pour 18.633.000 vers la mère patrie et pour 1.079.000 vers l'étranger. La Nouvelle-Zélande reçoit même plus des colonies anglaises et des Dominions que de l'étranger. Et si l'on se reporte aux chiffres que nous venons de donner, on est surtout frappé de la rapidité avec laquelle la part de l'Angleterre s'est accrue, pendant que ses rivaux restaient à peu près stationnaires.

Les lois de préférence ne sont pas étrangères sans doute à ce résultat.

Si l'on fait, pour les chiffres du commerce extérieur néo-zélandais, l'analyse que nous avons déjà vu pratiquer pour le commerce australien, on trouve, d'après les statisticiens du Commonwealth les chiffres suivants :

IMPORTATIONS DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE EN 1909

	De l'Angleterre et de l'empire	De l'étranger	TOTAL
	£	£	£
Importations affectées par le tarif préféren- tiel.			
En franchise	1.342.732	»	1.342.732
Taxées	2.448.329	842.407	3.290.736
Total	3.791.061	842.407	4.633.468
Importations non affec- tées par le tarif pré- férentiel.			
En franchise	5.042.616	1.104.011	6.146.627
Taxées	3.638.390	398.977	4.037.367
Total	8.681.006	1.502.988	10.183.994
Total général (y compris les métaux précieux).	13.329.272	2.345.447	15.674.719

Et l'avantage réel que retirent de la préférence les importations qu'elle atteint est mis en lumière par les chiffres suivants :

Les importations britanniques qui bénéficient de la préférence, paient un droit moyen de 13,09 %. Les mêmes marchandises paieraient 26,34 % au tarif général. Quant aux importations étrangères d'articles

figurant au tarif préférentiel, elles paient 28,69 % de droits. Les similaires britanniques ne paieraient que 18,56 %.

Il semble donc que la préférence néo-zélandaise soit autre chose et mieux qu'un leurre. Les ministres de ce Dominion ont voulu par là s'acquitter dans une certaine mesure de la dette qu'ils reconnaissent avoir vis-à-vis de la mère patrie, « une dette, disait lui-même le leader de l'opposition, en comparaison de laquelle tous les tarifs préférentiels ne sont rien ».

Mais, en revanche, on peut se demander quelle serait l'utilité d'une préférence bilatérale. L'Angleterre ne peut songer à augmenter beaucoup sa part dans les importations et dans les exportations du jeune Dominion. Un certain nombre d'articles resteront fatalement en dehors de sa sphère.

Il peut donc sembler inexpédient de troubler l'essor commercial de la colonie, par des mesures dont on ne saurait calculer toutes les répercussions, alors que la législation actuelle permet dès à présent de beaux résultats.

E. — Union Sud-Africaine.

Si nous quittons l'Australasie pour la dernière née des colonies à régime responsable, nous rencontrons une fois de plus le problème des tarifs préférentiels. Depuis 1903 en effet, l'union douanière du Sud-Afrique,

à laquelle l'Union sud-africaine a succédé, accorde à la mère patrie le bénéfice de tarifs différentiels.

Aussitôt après la guerre, en mars 1903, lord Milner réunit à Bloemfontein une conférence chargée de préparer l'union douanière. Dès la première séance, la question fut posée : accorderait-on à l'Angleterre un régime de préférence ? Les délégués du Cap, résolument opposés, avaient même pris dans ce sens des engagements formels devant leur parlement. Mais les délégués des autres colonies n'étaient pas moins décidés à instaurer cette politique. Le Cap devait se soumettre, ou se tenir en dehors de l'union en formation, ce qui était évidemment impossible. Bon gré, mal gré, on vota les résolutions proposées. La conférence « approuvait l'établissement de droits préférentiels sur les marchandises d'origine anglaise ou provenant d'une colonie accordant un traitement analogue », et « priait les gouvernements de l'Afrique du Sud d'insister respectueusement auprès du gouvernement de Sa Majesté sur l'utilité d'un traitement préférentiel, à l'entrée de la Grande-Bretagne, pour les produits des colonies. Et la convention fut ratifiée au parlement du Cap, grâce à la voix prépondérante du président.

Elle fut d'ailleurs révisée le 25 mai 1906, puis, en 1908, les droits de douanes furent légèrement relevés.

Les produits étrangers paient environ 15 % *ad valorem*, et les produits britanniques 12 %.

Les ministres sud-africains ont à maintes reprises affirmé leur désir de faire mieux. Mais ils demandent à l'Angleterre des concessions réciproques, faute de quoi, affirment-ils, ils ne peuvent donner plus.

Des changements sont-ils à prévoir dans la politique douanière de l'Union sud-africaine ? Certains le pensent et estiment que, fatalement, elle sera amenée à élever ses tarifs dans un but fiscal, sinon protectionniste. Comme toutes les jeunes nations, en effet, elle a de gros besoins d'argent. Des impôts directs bien entendu, il ne peut être question. Les chemins de fer rapportaient beaucoup jadis. Une clause de la Constitution ordonne qu'à l'avenir ils devront être exploités dans le seul intérêt du public et ne pas donner de bénéfices aux Etats. Comment, dans ces conditions, ne pas demander aux douanes des ressources nouvelles ?

La question des chemins de fer est, en effet, primordiale dans l'Afrique du Sud. Non seulement ils rapportaient gros avant l'Union, mais ils permettaient à certains Etats de faire, à l'aide de tarifs habilement combinés, de la protection déguisée. Il est évident que, dans un pays d'une aussi considérable étendue, toute taxation par les tarifs de transport

pèse lourdement sur les habitants de l'intérieur. Ceux-ci en supportent fatalement les conséquences, sous forme d'une élévation du prix des denrées, et l'on sait que le problème de la vie chère se pose dans le Rand et dans la Rhodesie. Tout ce qui touche aux voies ferrées, à leur tracé, à leur trafic et à l'outillage des ports intéresse donc au plus haut point les habitants de ces régions, qui se demandent aujourd'hui s'ils ne feraient pas mieux, au lieu de toujours passer par le Cap, de se raccorder à la ligne de chemin de fer que construit de Lobito-Bay aux mines de Katanga la Companhia de Caminho de Ferro de Benguella, et de raccourcir ainsi de 1.500 milles la distance qui les sépare de l'Europe. Toute amélioration du régime des voies ferrées signifie, pour les provinces de l'intérieur, abaissement du coût de la vie, développement de l'immigration, et constitue un stimulant efficace pour l'industrie et l'agriculture. Aussi comprend-on l'insistance avec laquelle le Transwaal réclama la clause constitutionnelle de garantie que le général Smuts a appelée : « *la grande charte de l'Intérieur.* »

Ainsi donc, disions-nous, bien que privée des ressources qu'aurait pu lui fournir l'exploitation des voies ferrées, l'Union Sud-Africaine doit faire face à de nombreuses dépenses. Elle prépare actuellement l'organisation d'une milice capable de maintenir

l'ordre à l'intérieur et de rendre disponibles les garnisons anglaises. N'aura-t-elle pas tout naturellement tendance à demander aux marchandises importées le supplément de recettes nécessaires ? Le parti protectionniste, et tous ceux que la question intéresse pécuniairement, s'agitent. Tant et si bien que lord Gladstone, gouverneur général, chargea, le 6 octobre 1910, une commission d'enquêter sur l'état du commerce et des industries. Cette commission poursuit sa tâche pendant plus d'un an, eut à subir les assauts de tous ceux qui réclamaient quelque élévation de droits. Au début de 1912 elle publiait enfin son rapport, ouvrage consciencieux et documenté, qui passait en revue l'agriculture et les diverses branches de l'industrie sud-africaine et qui, bien entendu, concluait d'une manière à peu près générale à un relèvement du tarif.

Mais il n'est pas certain le moins du monde que le gouvernement et le parlement s'approprient les conclusions de cette commission. Sur ce point comme sur beaucoup d'autres les Etats de l'intérieur ont des traditions et des intérêts opposés à ceux des Etats de la côte. C'est ainsi que le Transwaal, avec son grand centre industriel de Johannesburg, cherche avant tout et par tous moyens à abaisser le coût de la vie. Il lui faut le libre-échange. Les vœux des Etats côtiers vont au contraire à la protection. Si les industries sont protégées, elles s'établiront, pensent-ils, non

pas à l'intérieur, mais sur la côte, car la vie y est moins chère et les salaires y sont plus bas.

Or, le Transwaal, nous l'avons vu, a obtenu lors de la constitution de l'Union la suppression de la protection par les tarifs de chemins de fer. Se laissera-t-il imposer demain les modifications demandées par certains industriels ?

On peut croire que le gouvernement fédéral ne suivra pas aveuglement la voie que lui a tracée la commission industrielle, et que si des modifications doivent être apportées au régime actuel, ce ne sera pas sans de grandes hésitations. Il convient, à ce sujet, de noter le fait suivant. Au cours de la dernière session législative, au printemps de 1912, le gouvernement a présenté un projet de loi tendant à la consolidation des régimes douaniers, au point de vue administratif. Ce projet ne prévoyait pas d'augmentation de tarifs.

Ayant ainsi posé les principales données du problème, essayons de voir en quelques instants quelles sont les grandes directions du commerce extérieur de l'Union, ce que vaut la préférence actuelle et ce que donnerait le plan de M. Chamberlain, s'il était adopté.

Le commerce extérieur de l'Union se décomposait, en 1910, de la manière suivante :

IMPORTATIONS (en liv. sterling).

	DU ROYAUME-UNI	DES POSSESSIONS BRITANNIQUES	DE L'ÉTRANGER
Denrées alimentaires.	1.768.000	2.629.000	1.898.000
Matières premières .	510.000	438.000	2.045.000
Produits manufacturés	20.741.000	662.000	7.043.000
Total des marchandises.	23.061.000	3.767.000	11.050.000
Numéraire et mét. pr.	1.664.000	234.000	329.000

EXPORTATIONS (en liv. sterling).

	VERS LE ROYAUME-UNI	VERS LES POSSESSIONS BRITANNIQUES	VERS L'ÉTRANGER
Denrées alimentaires.	417.000	<i>Pas de renseignements</i>	576.000
Matières premières .	15.259.000		2.902.000
Produits manufacturés	107.000		428.000
Total des marchandises.	15.877.000		3.974.000
Numéraire et mét. pr.	34.375.000		41.000

Aux importations donc, les produits manufacturés tiennent la place principale, suivis par les denrées alimentaires. Les exportations comportent surtout des métaux précieux et des matières premières : diamants et laines notamment. Les statistiques nous apprennent que, dans ces dernières années, l'importa-

tation de denrées d'alimentation a diminué sensiblement, et que, d'autre part, les achats de produits manufacturés ont passé de £ 15.459.000 à £ 20.741.000 en ce qui touche l'Angleterre et de £ 4.636.000 à £ 7.043.000 pour les marchandises étrangères.

Sans doute l'Angleterre tient, d'une façon assez nette, le premier rang ; son avantage est surtout marqué aux exportations et provient de ce que les diamants récoltés dans l'Afrique australe prennent, pour la plupart, le chemin de Londres. De 1906 à 1910, par contre, les exportations de l'Union vers l'étranger ont passé de £ 2.108.000 à £ 3.974.000.

La préférence établie par lord Milner ne produit donc pas d'effet considérable. Il faut avouer qu'elle est modeste ; qu'elle affecte, sans doute, une grosse part des importations, mais que le bénéfice accordé aux commerçants anglais n'est peut-être pas suffisant.

Pour 1909, nous aurons les chiffres suivants :

IMPORTATIONS

	Du Royaume-Uni et des colonies accordant le même traitem ^t	Des autres pays	TOTAL
<i>Affectées par le tarif préférentiel :</i>	£	£	£
En franchise.	4.269.119		4.629.119
Taxées	12.554.449	6.383.924	18.938.373
TOTAL.	16.823.568	6.383.924	28.207.492
<i>Non affectées par le tarif préférentiel :</i>			
En franchise.	1.376.720	1.192.106	2.568.826
Taxées	699.262	1.821.559	2.520.821
TOTAL	2.075.982	3.013.665	5.089.647
TOTAL GÉNÉRAL (y compris espèces et mét. précieux)	20.405.895	9.436.161	29.842.056

La plus grande partie des marchandises importées subit, on le voit, l'effet du tarif préférentiel. Mais nous sommes loin, au Cap et à Prétoria, des 10 % et 13 % qui handicapent en Nouvelle-Zélande le concurrent étranger. L'avantage accordé à l'importateur anglais est ici de 3 % seulement *ad valorem*.

Les marchandises d'origine britannique atteintes par le tarif différentiel paient en moyenne 10,73 % au lieu de 13,73 %; les produits étrangers qui figurent

sur les deux listes paient 11,60 %. Les similaires anglais paieraient 8,52 %.

Pour faire plus, les ministres de Pretoria attendent que Londres accorde, par voie de réciprocité, un traitement de faveur à leurs exportations. Que pourrait donc le cabinet de Saint-James pour le développement de l'Afrique australe. Beaucoup, affirme-t-on, s'il ne se croyait pas lié par la rigidité des principes.

L'Afrique du sud est, on le sait, grande productrice de laine. Un droit différentiel sur le marché de Londres l'aiderait puissamment dans sa lutte contre les concurrents étrangers à l'empire. Mais, on le sait, beaucoup, dans le camp même des impérialistes, sont opposés à toute taxation sur les matières premières. Nous avons vu ce qu'il convient de penser sur ce sujet. En tout cas, alors même qu'on éliminerait la laine, resteraient le tabac et le vin. Le vin de l'Afrique du Sud est bon, affirment ses partisans. Il eut son heure de célébrité jadis, et ne disparut qu'avec la préférence coloniale, au milieu du siècle dernier. Son seul intérêt, ripostent ses adversaires, était, sous le couvert de la préférence, de permettre le coupage frauduleux du vin français, et ce n'est pas un titre de gloire. Sans prendre parti dans une question aussi délicate que celle de la qualité des vins du Cap, il est permis de penser qu'en effet, une préférence suffisante contribuerait à en développer la consommation et

qu'il en serait de même pour le tabac africain, très goûté des connaisseurs. Mais il faudrait, pour obtenir des résultats sérieux, accorder un avantage plus marqué que du 3 ou 4 % *ad valorem* contre lesquels les concurrents luttent facilement par des « rebates » équivalents. Et cette vérité s'est trouvée vérifiée précisément dans l'Afrique du Sud où les importateurs allemands, lorsque la préférence a été établie, se sont empressés d'informer leurs agents qu'ils diminueraient d'une somme égale à celle de la surtaxe douanière le prix de leurs marchandises.

F. — Inde.

Nous avons ainsi passé en revue les Dominions, les colonies de population blanche, dotées d'un gouvernement responsable devant leur propre parlement, indépendantes en fait — ou peu s'en faut — de Downing Street et de St-Stephen's. Nous avons vu ce que M. Chamberlain leur a demandé, la façon dont elles ont répondu à son appel. Nous avons recherché dans quelle mesure elles pourraient adhérer à son plan d'organisation économique impériale.

Reste l'Inde. On sait quelle place les Indes Orientales tiennent dans les préoccupations des hommes d'Etat anglais, combien tout ce qui touche à leur conservation, à leur glaci, aux routes qui y condui-

sent, intéresse les ministres britanniques, et combien même, dans certaines affaires diplomatiques, l'Inde a été le boulet rivé au pied, qui enlève toute liberté d'allure.

L'Inde occupe, dans l'administration anglaise, une situation très particulière, analogue, à certains points de vue, à celle de notre Algérie. L'Inde n'est ni un Dominion, ni une colonie de la Couronne, ni un protectorat. Elle ne dépend ni du ministère des colonies, ni du Foreign Office. Elle est gouvernée de Londres par un ministre à elle, dont les bureaux occupent un véritable palais dans White-hall. Lui seul est responsable devant le parlement de Westminster, car l'Inde n'a pas de parlement et est soumise aux lois que lui votent la Chambre des Lords et la Chambre des Communes. Le vice-roi, représentant du roi-empereur, n'est aux Indes que l'agent du gouvernement de Londres, et les attributions politiques de son conseil sont infimes.

Qu'advierait-il si les amis de M. Chamberlain se trouvaient à même de mettre en pratique ses instructions ? L'Inde resterait-elle en dehors de toute action ? Suivrait-elle au contraire la règle commune. Il est évident qu'un plan général de préférences réciproques dans l'empire ne saurait se concevoir sans la collaboration de l'empire asiatique. Puisque par hypothèse nous supposons l'Angleterre convertie aux

vues des impérialistes, il est évident que les députés de la Chambre des Communes ayant voté pour la Grande-Bretagne un tarif préférentiel, ne s'arrêteraient pas ainsi et s'empresseraient de compléter leur œuvre. Certains estiment d'ailleurs que le caractère complémentaire des productions des deux pays rendrait leur tâche singulièrement aisée et féconde en résultats.

Il faut noter toutefois que si les relations entre l'Angleterre et sa plus grande colonie se développent chaque jour, les échanges de celle-ci avec l'étranger se multiplient beaucoup plus rapidement.

La table suivante, que nous tirons des chiffres fournis par sir Roper Lethbridge, en donne une idée très nette :

IMPORTATIONS DANS L'INDE

(Valeurs en roupies)

ORIGINE	1875-79	1900-04
<i>Royaume-Uni</i>	323.681.806	608.732.485
Ceylan	5.738.942	7.505.339
Singapour.	10.832.182	24.936.011
Australie	2.527.984	7.470.898
Maurice et la Réunion. . .	7.594.826	22.003.170
Autriche-Hongrie	1.069.446	31.791.770
France	4.526.808	14.660.722
Belgique	4.522	31.155.680
Allemagne.	351.984	29.622.445
Etats-Unis.	3.057.282	13.449.913
TOTAL	393.526.134	904.998.643

Quant aux exportations, on trouve pour la même période :

EXPORTATIONS DE L'INDE

(Valeurs en roupies)

DESTINATION	1875-79	1900-04
<i>Royaume-Uni</i>	278.154.876	360.088.273
<i>Ceylan</i>	22.966.493	47.860.987
<i>Singapour</i>	26.198.714	70.823.866
<i>Australie</i>	4.099.618	17.974.181
<i>Egypte</i>	5.105.780	40.490.718
<i>Afrique Orientale</i>	2.978.234	15.093.942
<i>Autriche-Hongrie</i>	15.116.190	35.670.361
<i>Belgique</i>	1.685.222	58.658.128
<i>France</i>	49.272.624	87.045.248
<i>Allemagne</i>	2.291.792	117.396.757
<i>Etats-Unis</i>	21.864.173	85.890.052
<i>Japon</i>	330.610	66.225.774
TOTAL	624.955.180	1.346.471.940

Aux importations donc la Grande-Bretagne, en 1875-79, entrait en ligne pour 323 sur 393 millions de roupies. La part de l'étranger et du reste de l'empire était en tout de 70 millions. Vingt-cinq ans plus tard, l'Angleterre ne fournissait plus qu'une valeur de 608

sur 904 millions de roupies. Soit 67 pour cent du total au lieu de 82 pour cent.

De 1881 à 1901, dit encore sir Roper Lethbridge, les importations anglaises ont augmenté dans la proportion de 100 à 136, celles venant de France de 100 à 203, celles des Etats-Unis de 100 à 253, de l'Italie de 100 à 186, de l'Autriche-Hongrie de 100 à 1.332, de la Belgique de 100 à 3.843 et de l'Allemagne de 100 à 3.881.

L'Angleterre se maintient surtout grâce à ses cotonnades. Le total des marchandises reçues du Royaume-Uni en 1910 représente une valeur de £ 51.744.000. Les cotonnades seules figurent pour £ 24.960.515.

Cela tient en partie à ce que l'industrie anglaise est mieux que toute autre outillée pour leur production et aussi à ce que l'Inde jusqu'à un certain prix, offre un marché presque illimité.

Londres a d'ailleurs pris grand soin de donner à ses fidèles sujets un tarif de douanes favorable aux commerçants de la Grande-Bretagne. La reine Victoria, reprenant des mains de la compagnie des Indes le gouvernement de ces vastes territoires, promit solennellement de ne jamais s'inspirer pour les régir que des intérêts des Hindous. On leur a donc imposé, au nom des principes sacrés, un régime libre-échangiste, et le tarif douanier comprend aujourd'hui des droits très faibles, dont le seul but est de procurer des ressources au Trésor — on a même, pour ce mo-

tif, conservé un droit d'exportation sur le riz. — Les importations ne paient pas, d'une façon générale, plus de 5 % *ad valorem*. Le droit sur le fer et l'acier est de 1 % seulement; l'Angleterre en fournit pour une valeur de £ 4.747.356. — Le charbon entre en franchise ainsi que le matériel de chemins de fer, qui vient presque entièrement du Royaume-Uni. Les cotonnades sont soumises à un droit de 3 1/2 % *ad valorem*. Lorsque cette taxe fut établie, les producteurs de l'Ecosse et du Lancashire ne manquèrent pas de jeter les hauts cris; l'industrie cotonnière essayait justement de s'organiser dans l'Inde. — Allaient-ils donc subir une concurrence inquiétante sur un aussi merveilleux marché? Ils invoquèrent les principes libéraux, et pour éviter toute protection même minime, le vice-roi en conseil frappa d'une taxe d'accise égale au droit de douane les productions de l'industrie indigène. Il maintenait une source de revenus pour le Trésor, et supprimait la protection. « Son Excellence, déclarait en séance même un conseiller hindou, a soixante bonnes raisons qui lui dictent cette mesure, car 60 députés du Lancashire votent aux Communes ».

Si nous faisons subir au commerce extérieur de l'Inde l'analyse que nous avons donnée pour les autres colonies, nous trouvons pour les importations et les exportations :

IMPORTATIONS — (Valeurs en milliers de livres st.)

	DU ROYAUME-UNI		DE L'EMPIRE		DE L'ÉTRANGER	
	1904	1910	1904	1910	1904	1910
Dentrées alimentaires . .	1.974	2.162	2.888	3.826	4.078	8.073
Matières premières . . .	1.076	967	984	1.153	3.227	3.399
Produits manufacturés . .	43.484	51.744	1.503	1.595	9.546	14.940
Total des marchandises . .	46.876	55.410	5.706	6.979	17.026	26.749
Numéraire et mét. précieux	12.453	16.728	11.476	3.739	2.410	6.046

EXPORTATIONS — (Valeurs en milliers de livres st.)

	VERS LE ROYAUME-UNI		Vers les possessions britanniques		VERS L'ÉTRANGER	
	1904	1910	1904	1910	1904	1910
Dentrées alimentaires . .	15.051	15.148			13.603	13.334
Matières premières . . .	10.211	14.363			29.574	48.814
Produits manufacturés . .	3.329	5.066	<i>Pas de renseignements.</i>		12.875	18.196
Total des marchandises . .	28.773	34.967			56.106	80.434
Numéraire et mét. précieux	7.935	2.209			284	410

Un trait saute aux yeux tout d'abord : le gros excédent des exportations sur les importations. L'explication en est fort simple : L'Inde est un pays débiteur ; son gouvernement a une dette assez lourde, et les placements de capitaux privés sont nombreux dans le pays. Le seul moyen, on le sait, pour un pays de s'acquitter dans ces conditions est de développer ses exportations ; et c'est grâce à ses denrées d'alimentation et à ses matières premières que l'Inde paie les 30 millions de livres dont elle est chaque année débitrice. Beaucoup d'Anglais d'ailleurs se plaignent de la manière dont se fait cette compensation. Les intérêts en effet sont dûs au Royaume-Uni. Mais les exportations hindoues, sous forme de produits bruts, vont à l'étranger. Celui-ci les transforme, et envoie au Royaume-Uni un excédent de produits manufacturés. Certains économistes de la métropole regrettent de lui voir manquer ainsi le gain qui lui reviendrait si la balance s'établissait directement et si les produits bruts de l'Inde venaient aux manufactures anglaises. Mais, après tout, qui empêche les industriels du Royaume-Uni d'accroître leurs achats ?

Si l'on voulait demain établir à Londres aussi bien qu'à Delhi le régime des tarifs préférentiels réciproques, qu'adviendrait-il dans l'Inde ?

Celle-ci acquerrait-elle, comme ses sœurs les colonies à régime responsable, le droit de régler à sa

guise, en consultant ses seuls intérêts, son tarif de douanes? Pourrait-elle, si cela lui semblait nécessaire à son développement économique, élever, à l'instar du Canada ou de l'Australie, des barrières quasi-insurmontables pour se protéger contre les concurrents britanniques eux-mêmes? La Chambre des Communes sanctionnerait-elle un pareil projet? Evidemment non, et jamais on ne trouverait de ministres assez audacieux, le voulussent-ils en leur âme et conscience, pour proposer au parlement un pareil acte de désintéressement. Ah ! sans doute, si le cabinet de Saint-James retournait au protectionnisme, il lui serait plus difficile de maintenir, dans les rapports entre la métropole et sa grande colonie asiatique, les règles qui les régissent aujourd'hui ; mais, dans le cas où la thèse impérialiste de la préférence réciproque, sur les bases fixées par M. Chamberlain, prévaudrait seule à Westminster, il est infiniment probable, pour ne pas dire certain, que le ministre et le parlement continueraient à ménager aux produits britanniques le libre accès ou les faibles tarifs.

Selon toute vraisemblance, le régime actuel resterait à la base du système. Si l'on en croit certains avocats de la réforme, l'adoption de la préférence n'emporterait aucune élévation sensible de droits. Ceux qui existent aujourd'hui seraient maintenus contre l'étranger. Une réduction suffisante serait

éditée au profit des marchandises provenant de l'empire.

Mais lorsqu'on descend aux faits, on est bien forcé de reconnaître qu'une telle politique serait impossible et pour plusieurs raisons.

En ce qui concerne les Dominions, en premier lieu, tout porte à croire qu'ils n'entreraient que fort peu dans la voie des concessions réciproques et que les offres et les présents de l'Inde ne les feraient pas renoncer à leur protection plus que n'y ont réussi les prières de la Grande-Bretagne.

Mais une deuxième objection plus grave et plus décisive existe. Le système douanier hindou est basé, nous l'avons vu, sur les nécessités budgétaires. Il procure au Trésor les ressources dont celui-ci a besoin. Or, nous le savons, les importations de denrées alimentaires et de produits manufacturés, sur lesquelles jouerait la préférence, proviennent en grosse majorité du Royaume-Uni et des possessions britanniques, dont la part est « in globo » de 59.327.000 livres sterling contre 23.013.000 livres sterling d'importations étrangères. Si, dans ces conditions, on admet : 1° que les droits sur les marchandises d'origine impériale seront plutôt abaissés qu'augmentés, 2° qu'une des premières mesures réclamées par l'Inde sera l'abolition de la taxe d'accise sur les cotonnades, universellement détestée, on se demande

comment, fussent-ils d'un tiers plus élevés, les droits sur les produits étrangers suffiraient à rétablir l'équilibre budgétaire.

Deux solutions s'offriront donc, étant donnée la faible plus-value résultant des surtaxes à l'entrée des produits étrangers : ou bien maintenir les droits actuels sur les importations anglaises, les élever même peut-être si l'importation étrangère se trouve sérieusement atteinte, ou si l'on supprime le droit d'accise sur les cotonnades ; ou bien frapper les importations étrangères, dont l'Inde a besoin d'ailleurs, de surtaxes telles qu'elles combleront le déficit, mais risqueront d'entraîner à des guerres de tarifs.

Et nous sommes amenés à considérer la forme que revêtirait au juste la préférence, les avantages ou les inconvénients qui en résulteraient pour la Grande-Bretagne et pour l'empire des Indes.

L'Angleterre reçoit de sa colonie des denrées alimentaires surtout et des matières premières. Aux produits manufacturés, seules l'industrie indigène du jute et celle des cuirs donnent un chiffre d'affaires important.

Les produits bruts nécessaires à l'industrie sont, nous le savons, exclus de toute taxation dans un plan de préférence. Restent donc les denrées d'alimentation.

En 1910, l'Angleterre a reçu de l'Inde :

Blé et farine ¹	£ 7.412.186
Thé.	6.231.385
Riz	1.402.330
Café.	369.999

Ici encore des doutes peuvent s'élever sur l'efficacité du système. En ce qui concerne le thé, l'Angleterre en a, en 1910, acheté à Ceylan, pour une somme de 3.698.378 livres sterling et à l'étranger (Chine surtout), pour 1.441.788 livres sterling seulement.

Il semble que si, malgré son prix plus élevé, le thé de Chine continue à pénétrer en Angleterre, cela tient au goût de certains consommateurs ; une surtaxe de quelques pence par livre n'aura donc aucune efficacité. Si d'autre part on voulait établir la préférence en abaissant le droit sur le thé hindou, ainsi qu'on l'a proposé aux Communes le 25 juillet 1910, il en résulterait pour le trésor une perte de plusieurs millions de livres sterling par an peut-être.

Pour le riz, l'Inde est de beaucoup le principal fournisseur du Royaume-Uni ; la préférence ne lui servirait donc guère.

Pour le blé le droit de 2/ proposé par M. Chamberlain, aurait peut-être plus d'efficacité. Sir Roper Lethbridge, après sir Edward Buck et sir Charles Elliott, fait remarquer que de très fertiles territoires du Pendjab et des provinces supérieures n'attendent

que les canaux d'irrigation pour devenir de merveilleux champs de blés, à l'abri des sécheresses, source de fortune par l'exportation dans les années normales, sauvegarde contre les famines au retour des vaches maigres. Il est permis de se demander dans quelle mesure l'avantage accordé par la mère patrie, avantage partagé par tous les Dominions, permettrait à lui seul ce beau résultat. Il y a là, en tous cas, un argument sérieux en faveur de la préférence.

Une telle politique, ajoutent ses partisans, serait d'un grand secours à l'industrie hindoue. Celle-ci, à l'heure qu'il est, paralysée dans son développement par la concurrence d'étrangers mieux outillés dont les produits inondent le marché de la péninsule, ne peut lutter contre eux. Trop de causes d'infériorité la retiennent : difficulté de se procurer la main-d'œuvre, quasi-impossibilité de trouver sur place de bons contremaîtres, taux élevé de l'intérêt, tous les obstacles enfin auxquels se heurte aujourd'hui une industrie naissante, et dont le marché n'est pas assuré. On comprend dans ces conditions le mouvement Swadeshi, son rapide succès, et l'adhésion que lui apportent tous les indigènes cultivés. La préférence constituerait un dérivatif précieux et les avocats du Swadeshi ne tarderaient pas à penser qu'un Swadeshi impérial serait aussi efficace et plus réalisable.

Il y a là, à notre avis, une confusion regrettable. Ce

que veulent les Hindous à l'heure présente, c'est la protection. Et la protection à l'encontre même de l'Angleterre. Les adeptes du Swadeshi accordent uniquement leurs faveurs aux producteurs hindous, et M. Romesh Chunder Dutt, ministre des finances du Gaekwar de Baroda, le constatait en décembre 1906 au congrès industriel de l'Inde : « Sans aucun pouvoir sur nos tarifs et sur nos conventions commerciales, nous avons, par la seule préférence accordée à nos manufactures, réveillé l'activité industrielle de ce vaste pays... » Le Dr Rash Behari Ghosh ajoutait : « La force réelle du mouvement Swadeshi est dans notre désir naturel de fortifier nos industries, alors que le gouvernement, avec ses principes libre-échangistes, est incapable de les protéger en élevant une muraille douanière. »

La protection, d'ailleurs établie simultanément dans l'Inde et dans le Royaume-Uni, permettrait de favoriser, le cas échéant, dans le Royaume-Uni le coton, la laine, les cuirs et peaux, l'indigo, le jute originaire des Indes, d'arrêter en revanche à Bombay les cotonnades britanniques elles-mêmes s'il le fallait; elle serait le régime vraiment favorable à la colonie si elle décidait d'abandonner le libre-échange.

Si nous quittons le point de vue hindou, il semble par contre que la préférence, circonscrite dans les

limites que nous avons fixées, donnerait à l'Angleterre un secours précieux.

L'Inde est en effet un gros importateur de produits manufacturés. Ses achats à la métropole représentent £ 43.484.000, et ceux faits à l'étranger £ 14.940.000. Les cotonnades y figurent à elles seules pour £ 24.960.515.

Mais sur bien des articles, la concurrence étrangère devient chaque jour plus pressante, plus inquiétante aussi pour les industriels de la mère patrie. Aux produits manufacturés de fer et d'acier, elle se chiffre par plus de 3 millions de livres sterling, par 753.000 livres sterling pour les lainages contre 1.174.000 en provenance du Royaume-Uni. Les soieries étrangères entrent en ligne de compte pour 1.629.000 livres et la verrerie pour 906.722. On conçoit donc qu'un régime favorisant dans une mesure suffisante les cotonnades du Lancashire et de l'Ecosse, les lainages du Yorkshire, les produits de la métallurgie britannique leur serait contre tous les rivaux d'une réelle utilité.

La grosse objection à l'établissement de la préférence est, nous l'avons vu, d'ordre fiscal : quasi-impossibilité de dégrever les importations anglaises sans compromettre l'équilibre budgétaire — nécessité de surtaxer les produits étrangers, d'où risque de représailles.

Et les adversaires de la réforme d'insister sur ce

danger. Or, disent-ils, l'Inde, nation débitrice, tenue de payer chaque année, par ses exportations, de lourds arrérages, ne peut, de gaieté de cœur, se fermer ses meilleurs débouchés dans l'espoir d'avantages assez réduits tant que l'on s'en tient au programme de M. Chamberlain.

La question a été étudiée d'une manière très complète, et avec la richesse de documentation que lui permettait son poste de conseiller financier du vice-roi par sir Edward Law, à l'époque où le gouvernement hindou fut chargé par le ministre d'enquêter sur les conséquences probables d'une réforme fiscale dans la péninsule.

Dans un remarquable rapport, qui fut annexé à la dépêche de lord Curzon, sir Edward passait en revue tous les gros clients de la colonie anglaise et recherchait dans quelle mesure leur intérêt bien entendu leur permettait de répondre aux surtaxes de préférence par des surtaxes de combat. Et presque toujours la réponse était la même : les matières premières importées de l'Hindoustan coûtent peu ; pour un certain nombre d'entre elles ce pays possède un quasi-monopole — il en est ainsi pour le jute, le bois de teck, le mohair. Il semble donc que les puissances ne puissent rien espérer d'une guerre de tarifs.— On peut ajouter que les Etats d'Europe et d'Amérique ont atteint le degré de saturation protectionniste

qu'ils ne croient pas, dans leur propre intérêt, devoir dépasser.

A cela, les partisans du *statu quo* répondent : dans bien des cas, où vous croyez tenir un quasi-monopole, le désir de déjouer vos exigences fera, selon une loi économique bien connue, apparaître des substituts. Puis, rien ne prouve que les gouvernements étrangers entreront dans les vues de sir Edward Law. Peut-être tenteront-ils la chance, escomptant eux aussi le succès.

Il serait facile, dans ce cas, ripostent les réformistes, de ramener nos adversaires à de meilleurs procédés. La menace d'un droit d'exportation sur les articles absolument nécessaires à leurs industries produirait cet effet. Un droit sur le jute amènerait à récipiscence l'Allemagne ou les Etats-Unis ; une taxe sur les graines oléagineuses ferait réfléchir et Marseille et la France.

Quel qu'en soit le résultat final, il est probable pourtant qu'il y aurait lutte, si les droits applicables aux produits étrangers étaient relevés d'une façon par trop sensible. Sans doute il peut sembler désirable à beaucoup d'hommes d'Etat de multiplier des relations entre la métropole et sa colonie quand leurs productions sont si parfaitement complémentaires ; sans doute ils peuvent regretter de voir échapper le fameux *double bargain*. Mais du bouleversement

qu'amènerait l'établissement de la préférence résulterait certainement une période d'instabilité dans le change, et quiconque sait les difficultés qu'il a fallu surmonter pour fixer le cours de la roupie, comprend que cet argument n'est pas des moindres contre le plan de M. Chamberlain. De tout ce que nous avons vu, on peut, semble-t-il, conclure que si quelque chose devait être changé demain au tarif hindou, c'est la protection et non la préférence qu'il conviendrait d'instaurer. Elle seule amènerait peut-être pour l'Inde des résultats féconds, des avantages réels. La protection d'ailleurs se comprendrait fatalement contre l'Angleterre s'il le fallait, aussi bien que contre l'étranger, avec une part de préférence bien entendu au profit de la métropole. Et cet ultime résultat, pénible pour bien des intérêts en jeu, gros de conséquences surtout dans une colonie que les liens du sang et des mœurs ne rattachent pas à la métropole comme les autres Dominions, a donné à réfléchir à plus d'un homme d'Etat.

CHAPITRE VII

La politique des tarifs préférentiels et l'impérialisme

Nous avons, au cours de cette étude sur le plan d'organisation économique de l'empire, été amené plus d'une fois, malgré nous, à rechercher les résultats probables de son adoption non seulement sur les relations commerciales entre les divers États, mais aussi sur la force du lien qui les unit les uns aux autres.

Consolider ce lien en accroissant la richesse des Dominions et de la métropole, tel a toujours été le but de ses protagonistes ; et confiants dans le succès, ils vantent les heureux effets que la préférence exercerait sur l'unité impériale.

Le vote, par la Grande-Bretagne, du tarif préférentiel aurait, disent-ils, pour premier résultat de rendre à l'Irlande la prospérité économique, d'apaiser par conséquent le ressentiment de ses fils contre le peuple et le gouvernement anglais. D'autre part, au développement économique, que son adoption pro-

curerait aux Dominions et à la métropole, correspondraient un accroissement de puissance et d'influence pour la mère patrie, et le doublement de sa force d'expansion pour la race anglo-saxonne.

Les adversaires, de leur côté, tout en insistant sur l'inutilité et les inconvénients d'une pareille tentative au point de vue économique, s'appliquent à prouver qu'elle serait pour l'empire un germe de dissociation singulièrement efficace peut-être à brève échéance.

En ce qui concerne l'Irlande, tout d'abord, les chiffres semblent prouver jusqu'à l'évidence qu'une période de recul économique a coïncidé avec les lois supprimant les Corn Laws et la préférence. Y a-t-il là toutefois une relation de cause à effet, cela est moins certain.

En 1846, l'Irlande vendait à la Grande-Bretagne 3 ou 4 millions de quarters de blé. Les 8/9 de la consommation anglaise viennent aujourd'hui de l'étranger. Le beurre, les œufs, les volailles, les légumes, les pommes de terre arrivent à Londres de la Normandie, des îles anglo-normandes, du Danemark. Pourquoi la verte Erin ne tient-elle pas sa place au marché de Covent garden ? La faute en est peut-être pour partie à d'autres causes qu'au tarif libre-échangiste. Sait-on, par exemple, que le beurre expédié de Saint-Malo ou de Cherbourg moyennant 20 shillings de frais de transport, d'Anvers moyennant 22 shil-

lings, en coûtera 35 pour venir à Londres de Tipperary ? Sait-on aussi que des œufs paieront quatre fois moins pour venir de Normandie que de Galway ? Il semble donc que les premières mesures devraient tendre à diminuer ces frais. « Voyez-vous cette pièce d'eau, disait un jour un fermier de l'Ulster. Si je pouvais la vendre en enfer, j'en tirerais le prix que je voudrais. Mais le tout est d'y arriver ». Et telle est, à n'en pas douter, une des causes d'infériorité pour le producteur irlandais.

Il est probable, toutefois, que le droit de 2 shillings sur les céréales étrangères, la taxe sur les denrées d'alimentation auraient une influence heureuse sur la production agricole de l'Irlande. Serait-elle suffisante pour lui donner une réelle prospérité ? Il y aurait fort à faire... D'un autre côté, le droit de 10 % sur les objets manufacturés constituerait, dit-on, un appoint précieux pour l'industrie linière, et l'Irlande, aujourd'hui, se fait battre par l'étranger jusque sur le marché anglais ! Les tanneries irlandaises, nombreuses au milieu du siècle dernier — on en comptait 49 à Dublin — disparues, ou presque, actuellement, traiteraient peut-être à nouveau les cuirs et les peaux. Autant de points à envisager.

Les adversaires du mouvement réformiste formulent de leur côté les réserves que nous indiquions à l'instant sur l'efficacité de droits qui, par définition,

ne devraient pas élever sensiblement en Angleterre le coût de la vie. Ils font remarquer en outre — et cette observation contrebalance, disent-ils, les avantages hypothétiques dont bénéficierait l'agriculture — que l'Irlande importe beaucoup plus d'objets manufacturés qu'elle n'en exporte et n'en exportera jamais, et que le premier résultat de la préférence sera de faire supporter à ses habitants le poids des surtaxes édictées sur ces produits.

Les avantages politiques que donnerait à l'empire une amélioration du sort de l'Irlande par la préférence ne sont, d'ailleurs, pas les seuls que l'on fasse miroiter à nos yeux. Et l'établissement des tarifs différentiels amènerait, paraît-il, de féconds résultats pour les Dominions eux-mêmes et pour toute la communauté.

Il y a, disent les réformistes, de la place aux Dominions pour beaucoup d'Anglais : Stimulez par les moyens que nous vous indiquons, la production agricole et l'activité industrielle dans ces pays à développement quasi-illimité. Multipliez avec eux les échanges en les rendant profitables aux deux parties. Du même coup vous enrichirez vos colonies, et vous fortifierez votre situation dans le monde. Détournez vers ces pays de langue et de mœurs anglaises le courant de votre émigration ; donnez à ces terres encore vierges les bras et les capitaux qui les ferti-

liseront. Aux liens du sang, juxtaposez la communauté des intérêts et vous vous créez à vous-même les meilleurs alliés pour les luttes à venir.

Envoyez vos fils à l'Australie. Vous lui donnerez le moyen de développer ses ressources agricoles, et de résoudre en faveur de l'élément anglo-saxon le problème de l'Australie blanche.

Développez dans l'Inde la culture du blé, favorisez celle du coton, permettez à l'industrie de lutter contre l'envahissement des rivaux étrangers, et vous ferez naître, entre vous et vos sujets de la Péninsule, des liens que cent années de domination n'ont pu établir.

Donnez enfin aux agriculteurs du Canada aujourd'hui, à ses industriels demain, la situation privilégiée qui fera d'eux vos principaux fournisseurs et partant vos meilleurs clients; donnez à ce Dominion en voie d'expansion le marché complémentaire dont il a besoin, et ce sera le plus sûr, le seul remède si vous voulez l'empêcher de devenir la Bavière de l'Amérique du Nord. Sinon, prenez garde, et souvenez-vous des paroles que prononçait M. Balfour, lorsqu'à la Chambre des Communes, il s'élevait, au nom de l'intérêt supérieur de l'empire, contre l'attitude passive du gouvernement de Sa Majesté dans les négociations coloniales.

Vous nous parlez, répondent les libéraux, non plus d'union douanière, mais d'un tarif différentiel à édic-

ter pour le Royaume-Uni. Bien qu'intrinsèquement il y ait là un progrès, voyez tout d'abord à quelles difficultés d'application vous vous heurterez, du fait de la dispersion, de l'étendue et de la diversité d'intérêt des territoires en cause. Voyez les épreuves par lesquelles a passé le tarif douanier de l'Union Sud-Africaine.

Vous rencontrerez ensuite toutes ces difficultés, auxquelles M. Winston Churchill faisait si justement allusion, ces difficultés inhérentes à la constitution parlementaire des différents États de l'empire, à l'organisation et aux luttes des partis ; et ce sont là bien souvent, hélas, on le sait, même dans les questions économiques, même lorsque les grands intérêts sont en jeu, les obstacles les plus sérieux à la bonne volonté des gouvernants. Et quand bien même les traités ou les lois sanctionnant les ententes sur des points d'une importance vitale ne leur seraient pas soumis périodiquement, ils n'en resteraient pas moins dans chaque parlement à la merci des majorités changeantes, et des ministères tour à tour impérialistes ou autonomistes.

N'encourrez-vous pas enfin — et c'est là le gros danger — le reproche de forcer la main à l'un des partenaires, ou, si l'entente se fait d'abord, de maintenir malgré elle en tutelle, une jeune nation désireuse de plus d'indépendance.

Le marquis de Salisbury, qui n'était certes pas un révolutionnaire, le reconnaissait en 1902 : « Rien ne me paraît plus dangereux actuellement, qu'essayer de contraindre les diverses parties de l'empire à une entente pour laquelle elles ne se sentent pas prêtes et qui produirait infailliblement une réaction en faveur du vieil état de choses. »

Et cinq ans plus tard, sir Wilfrid Laurier, à la conférence coloniale, affirmait à son tour : « Rien ne serait plus dangereux pour l'existence de l'empire que d'imposer à l'un quelconque de ses membres, même dans l'intérêt général, une politique nuisible, ou qui pourrait être considérée comme nuisible localement. »

Comment d'ailleurs procèdera-t-on ? On commencera par partir de principes généraux, desquels découleront pour les produits coloniaux un certain nombre de faveurs. S'en tiendra-t-on à ce tarif une fois voté ? Non pas. De son propre mouvement, pour obtenir de telle ou telle colonie, une réduction importante, ou sur la demande d'Ottawa ou de Prétoria, prêtes à de nouvelles concessions parce que désireuses de nouveaux avantages, le Cabinet de Saint-James sera appelé à négocier. Si bien que demain peut-être, les laines du Cap seront favorisées en Angleterre, et celles d'Australie ne le seront pas ! On pressent tout le danger qui résulterait d'une pareille situation.

Aussi des députés du parti unioniste nous ont-ils affirmé qu'une fois au pouvoir, si le pays les y appelle, ils éviteront avec le plus grand soin les marchandages individuels, et que tout l'empire sera en tous points traité de manière uniforme. Il n'y a en somme rien d'impossible à ce plan, généralisation dans l'empire du régime de la nation la plus favorisée, et dont le seul inconvénient serait de rendre plus ardues les négociations, et plus hésitants les négociateurs, pour la moindre concession. On éviterait ainsi l'un des dangers de la préférence.

D'autres objections néanmoins subsistent, que l'on peut ramener toutes à cette idée que les tarifs différentiels limiteraient la liberté des Dominions comme de la métropole, et risqueraient, si l'opinion publique les considérait comme préjudiciables dans une colonie, d'amener éventuellement sa sécession.

La préférence, disent ses adversaires, restreindrait l'autonomie des législatures coloniales dont celles-ci se montrent si jalouses. Conçoit-on en effet qu'une fois le pacte de réciprocité conclu sur la base de concessions bilatérales, l'une des parties négocie avec un pays étranger concurrent et consente à son tour des réductions nouvelles ? On pourrait avec quelque raison lui reprocher de diminuer la valeur de concessions payées en somme à beaux deniers comptants.

Mais, ajoute-t-on, non contentes de restreindre

leur liberté de négociations avec les puissances étrangères, métropole et colonies s'exposeraient, dans leurs relations inter-impériales, à de multiples froissements dont les conséquences pourraient être des plus graves. L'argument avait été aperçu dès la première heure par les libéraux. Et il y a huit ans déjà, M. Vince, alors secrétaire de la Tariff Reform League, reconnaissait dans un meeting que, « si les colonies refusaient à l'Angleterre de meilleurs traitements, celle-ci serait obligée de les mettre sur le même pied que l'étranger. »

Supposons même l'entente faite, les tarifs votés et promulgués par les divers gouvernements. Si l'un d'entre eux, se croyant après expérience lésé dans ses intérêts, ou cédant à la pression de certains électeurs, voulait faire machine en arrière ? Sans même admettre de démarche incorrecte, s'il refusait son adhésion lors du renouvellement, quels froissements, quelles discussions peut-être ? N'irait-on pas tout droit aux guerres de tarifs dans l'empire ; et pareil au sabre fameux, le plan de préférence, destiné à défendre l'unité, ne servirait-il pas à la combattre ?

Pourquoi pousser ainsi les choses au noir, reposent les impérialistes ? Sans doute on fera naître parfois de petits froissements si l'on réalise l'union fiscale. Mais il en est ainsi dans l'existence toutes les fois qu'apparaît la vie en commun, ou la commu-

nauté d'intérêts. Tous les traités emportent aliénation de liberté dans une certaine mesure, et pourtant la pratique internationale les voit chaque jour plus nombreux. « Ce que vous reprochez à la préférence, dit spirituellement M. Balfour, est vrai du mari et de la femme. Je suppose que, dans l'intimité de la vie domestique, les querelles naissent plus aisément que si mari et femme vivaient chacun de leur côté, mais je vous le demande, Mesdames, quelqu'un a-t-il jamais placé son idéal de la vie domestique dans une perpétuelle séparation de corps ? »

Quelque séduisante que soit cette comparaison, elle n'efface pas cependant tous les doutes, car pour faire oublier les querelles conjugales, il y a l'affection, et il y a aussi la vie commune. L'affection est un lien entre l'Angleterre et ses Dominions. Mais ce sentiment serait-il suffisant si demain le Canada, par exemple, se croyait gêné dans son développement par la politique de la métropole ? Beaucoup ne le croient pas, et rappellent la fameuse interview de M. Fisher, premier ministre australien, que publia, au lendemain du couronnement, en 1911, M. Stead dans la *Review of Reviews*. Démentie ensuite en termes ambigus, elle exprime incontestablement l'état d'esprit de nombreux coloniaux.

« Ne me parlez pas d'empire..., aurait dit le

Premier — Nous ne sommes pas un empire, nous sommes une association, aux liens assez lâches, de cinq nations, toutes indépendantes, toutes désireuses pour le temps présent de rester unies entre elles et avec la Grande-Bretagne. Mais ceci à la seule condition que si, pour une cause quelconque, il nous plaît de rompre ce lien, personne ne pourra dire non..... Le droit de sécession est la pierre angulaire de l'Empire Britannique. »

CONCLUSION

Nous ne voudrions pas laisser le lecteur sous cette impression pessimiste, et l'on peut faire confiance au parlement qui, en consentant les sacrifices nécessaires, a pu créer ce que nul autre sans doute n'aurait su réaliser : l'empire britannique tel qu'il vit depuis le début du siècle. Et ses assises, Dieu merci ! sont encore solides.

Le seul moyen de continuer le miracle, si l'on en croit les libéraux, est de s'abstenir rigoureusement de tout ce qui pourrait ressembler à une ingérence dans les affaires des Dominions, de laisser chaque membre de la communauté libre de se développer à sa guise. « Nous leur fournissons des gouverneurs généraux, disait à l'auteur un très haut personnage ; nous leur donnons une cour suprême d'appel en certains cas, et le secours de nos ambassadeurs dans les négociations diplomatiques. Là se borne, et là doit se borner notre rôle. »

Une telle politique, répondent les adversaires, ne

peut qu'affaiblir le lien impérial et causer par la suite la sécession des Dominions.

Entre ces deux extrêmes, les partisans de la préférence ont tenté une conciliation. L'opinion publique des colonies autonomes repoussait l'idée d'un parlement impérial et d'un gouvernement central fortement constitué. Ils cherchèrent donc un moyen nouveau, respectueux des tendances coloniales, qui permettrait malgré tout l'œuvre d'unification. Le Canada, on sait dans quelles conditions, venait d'établir son nouveau tarif. La généralisation du système parut à M. Chamberlain et à ses amis le *mezzo termine* désiré.

Le peuple anglais, d'autre part, semblait trop attaché aux doctrines du libre-échange pour qu'il fût possible d'espérer sa conversion. De là, les nombreuses restrictions et la longue liste d'objets admis en franchise.

Il ne faut pas en effet s'y tromper : malgré son apparence économique, la campagne en faveur de la préférence a été avant tout une manifestation de cette tendance impérialiste, qui, depuis 40 ans, sévit dans les Etats européens et qui gagne aujourd'hui toutes les grandes nations.

Mais à côté du sentiment impérialiste, d'autres considérations avaient dicté leur conduite à M. Chamberlain et surtout à plusieurs de ses amis. Le député

de Birmingham était, nous le savons, quelque peu revenu de ses croyances manchestériennes en 1903. Parmi ceux qui se rangèrent sous sa bannière, beaucoup d'économistes et de parlementaires étaient plus que lui protectionnistes sans hésitation. D'autres voyaient dans le relèvement des tarifs la satisfaction de leurs intérêts personnels, le moyen d'abriter leur production contre la concurrence étrangère, le premier pas — le seul difficile — vers la protection.

De cette double tendance résulta bientôt une confusion plus ou moins complète des deux ordres d'arguments impérialistes et protectionnistes, ce qui rend assez délicats l'exposé et l'étude de la doctrine préférentielle, telle que M. Chamberlain la conçut et telle que ses partisans la défendirent après le discours de Birmingham.

Ses adversaires reprochent parfois à l'ancien ministre des colonies d'avoir manqué de bonne foi. Ce que nous connaissons de lui et de son caractère nous porte plutôt à croire que s'il avait décidé dès le premier jour de restaurer la protection douanière, il aurait ouvertement annoncé son intention, et le sacrifice qu'il fit volontairement du pouvoir peut sembler un gage suffisant de sa sincérité.

La campagne cependant ne tarda pas à dévier, comme cela était fatal. Les impérialistes reçurent, ou subirent, le concours des industriels et des land-

lords qui, raisonnant comme producteurs et non comme consommateurs, saluèrent dans la préférence l'avant-courrière de la protection. Le credo libre-échangiste subit des assauts timides d'abord, puis acharnés ; l'hérésie que Cobden croyait avoir vaincue réapparaissait. La préférence, comète brillante apparue un moment à l'horizon politique, s'évanouissait peu à peu. La réforme douanière, dans son ensemble, cette fois préoccupait les esprits, et le problème impérial, d'autre part, se posait à nouveau dans son unité.

L'idée des tarifs préférentiels, selon les données de M. Joseph Chamberlain, a disparu aujourd'hui de la politique anglaise. Les disciples reconnaissent qu'une légère déviation est impossible et qu'il faut, ou continuer le chemin suivi jusqu'à présent, ou faire résolument volte-face. Ils se rendent un compte plus exact de la complexité des faits économiques, et de la nécessité d'aborder résolument la question impériale sous tous ses aspects.

Ils sentent qu'en politique tout se tient, que les phénomènes d'action et de réaction nécessitent des concessions d'ensemble, et qu'il est impossible de servir l'empire par des mesures d'ordre économique si l'on est décidé d'avance à ne rien faire sur le terrain politique.

Telle paraît, en effet, avoir été l'erreur de M. Chamberlain et de ses amis, — erreur excusable étant

donné l'état d'esprit des coloniaux en 1903 — mais dont les unionistes sont aujourd'hui revenus.

Ce sont, en effet, de belles et nobles idées que celles des impérialistes à l'heure actuelle, et l'on ne saurait les accuser de laisser dans l'ombre une partie du problème, ou de ressusciter dans leur ignorance de l'évolution des formules vieilles.

La réforme qu'ils souhaitent à l'empire, et qui seule, d'après eux, sauvera son unité, enlèvera peut-être à la mère patrie son rôle de métropole. Cette grandiose union de peuples de même race, unis par la claire vue de leurs intérêts devra, sans doute, si la facilité des communications l'y oblige ou si le développement des Dominions, renversant l'équilibre, l'y contraint, transporter loin de Londres, aux Indes ou au Canada la capitale fédérale et les organes communs. Pourquoi les Anglais s'y opposeraient-ils si la transmission des pouvoirs doit se faire, pour le bien de tous, d'Anglo-Saxons à Anglo-Saxons. Le parlement de Westminster se trouvera déchu de ses attributions séculaires ? Sans doute, mais sa composition et son recrutement lui permettent-ils d'échapper à ce sort ? Le Royaume-Uni perdra son rôle éminent ? Soit. Ses sentiments à l'égard des membres de l'empire seront ceux du père de famille dont les enfants ont atteint leur majorité, qui collabore avec eux, et qui parfois, sans contraindre leur liberté, les fait profiter

de son expérience pour maintenir intacts le patrimoine commun et les traditions d'honneur de la famille.

Nous ne discuterons pas cette thèse nouvelle. Aussi bien sortirions-nous du cadre de notre sujet. Nous avons cherché dans ces quelques pages à analyser le revirement qui se produisit au début de ce siècle dans la politique anglaise. Nous avons vu comment M. Chamberlain essaya de traduire des aspirations en des formules de réalisation, la transaction qu'il préconisa, et nous avons recherché les causes qui devaient amener l'échec de ses propositions.

Et pourtant, son œuvre n'a pas été vaine. Si demain l'opposition revenait au pouvoir, elle le devrait en grande partie au magnifique choc d'idées qu'inaugura la campagne de 1903. Et si jamais les impérialistes triomphent, ils devront, — reprenant pour leur compte un mot historique — reconnaître que la lutte en faveur de la préférence fut pour eux le « commencement des grandes choses ».

Vu :
Le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu :
Le Président de la thèse,
C. PERREAU.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

Les Blue Books des conférences coloniales.

L.-S. Amery. — *The Fundamental Fallacies of Free Trade*, Londres, National Review Office.

W.-J. Ashley. — *The Tariff Problem*, Londres, King et Son.
— *The British Dominions*, Londres, Longmans.

R.-S. Ashton. — *Essay on an Imperial Customs or Fiscal Union*, 1896.

H.-H. Asquith. — *Trade and the Empire*, Londres, 1903.

Aubry. — *Etude critique de la politique commerciale de l'Angleterre à l'égard de ses colonies*, Toulouse, 1904.

A.-J. Balfour. — *Fiscal Reform... etc.*, Londres, Longmans, 1906.

Bardoux. — *Essai de psychologie de l'Angleterre contemporaine*, Paris, 1906.

V. Bérard. — *L'Angleterre et l'Impérialisme*, Paris, 1900.

E. Barker. — *A reply to each of Mr Chiozza Money's Free Trade Points*, Londres, 1909.

Boutmy. — *Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX^e siècle*, Paris, 1901.

E.-G. Brunker. — *Notes on the fiscal controversy*, Londres, 1912.

J. Chamberlain. — *Imperial Union and Tariff Reform*, Londres, Grant Richards, 1904.

Chiozza Money. — *Through Preference to Protection*, 1903.

— *British Trade and the Zollverein Issue*, 1903.

— *100 Points for Free Trade*, 1910.

Cobden Club. — *Facts versus Fiction*, Londres, 1904.

- Cunningham.** — The case against Free Trade, Londres, Murray, 1911.
- G. Drage.** — The imperial organization of Trade, 1911.
- Duplan.** — La crise anglaise et les idées de M. Chamberlain, Lyon, 1903.
- Egerton.** — Short history of British colonial policy.
— Origin and growth of the British colonies.
- C.-J. Fuchs.** — Die Handelspolitik Englands und seiner Kolonien in den letzten Jahrzehnten, Leipzig, 1893.
- R. Giffen.** — Economic Enquiries, 1904.
- Good.** — The real case for Tariff Reform, 1910.
- Hammond.** — Thoughts on Mr Chamberlain's proposed fiscal policy, 1903.
- J.-A. Hobson.** — Imperialism, 1905.
- R. Jebb.** — The Imperial Conference, Londres, Longmans, 1911.
- P. Leroy-Beaulieu.** — Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes, Paris, 1897.
- Mc Goun.** — A revenue tariff within the Empire, 1904.
- Lord Milner.** — Imperial Unity, 1909.
- Sir G. Molesworth.** — Economic and fiscal facts and fallacies, Londres, Longmans, Green et C^o), 1910.
- J.-S. Nicholson.** — A project of Empire, Londres, Macmillan, 1909.
- Pigou.** — Protective and preferential import duties, 1906.
- Pownall.** — The administration of the British Colonies (fin du XVIII^e siècle).
- Russell Rea.** — Free Trade in being, 1908.
- Robertson.** — The collapse of Tariff Reform, 1911.
- J.-H. Schooling.** — The British Trade Book, Londres, Murray, 1911.
- Schultze-Gaevernitz.** — England und Deutschland, 1908.
— Britischer Imperialismus und Englischer Freihandel, 1906.
- Seeley.** — L'expansion de l'Angleterre, trad., Paris, 1896.

Ouvrages spéciaux aux colonies

- Duc d'Argyll.** — Canada, Londres, 1910.
R.-H. Brand. — The Union of South Africa, 1909.
Chomley. — Protection in Canada and Australia, 1904.
Lord Durham. — Report on Canada, 1839.
W.-R. Lawson. — Canada and the Empire, Londres, Blackwood and son, 1911.
Sir R. Lethbridge. — India and Imperial Preference, 1907.
E.-S. Montagu et Bron Herbert. — Canada and the Empire, Londres, 1904.
Moore. — The Constitution of the Commonwealth of Australia, Londres, 1902.
Orpen. — The native question (au Transvaal) 1909.
Siegfried. — Le Canada, Paris, 1906.

Statistiques, etc.

Nos chiffres ont été empruntés aux statistiques et compilations officielles suivantes :

- Statistical abstract for the British Empire 1896-1910, Londres, 1912.
The Canada year Book 1910, Ottawa, 1911.
Canada. Customs Tariff 1907, etc., Ottawa, 1911.
Official year Book of the Commonwealth of Australia 1901-1910, Melbourne, 1911.
Commonwealth Tariff 1908-1911, etc., Melbourne, 1912.
Union of South Africa. Report of the Commission appointed to inquire into the conditions of trade and industry, Pretoria, 1912.
Cape of Good Hope. Customs Union, Regulations, etc. (publié par le ministère du Trésor), Le Cap, s. d.
Views of the government of India on the question of preferential tariffs, Londres, 1904.

A titre exceptionnel, nous avons emprunté quelques chiffres, en mentionnant leur origine, aux

Speakers'Handbook 1910 de la Tariff Reform League.

A. B. C. Fiscal year Book 1910 de la Free Trade Union.

Et aux memoranda de la Tariff Commission.

Divers

De nombreux articles de revue, de valeur très diverse, ainsi que d'innombrables *pamphlets* ont paru sur la question.

Nous ne saurions, d'une manière générale, trop engager nos lecteurs à négliger les derniers.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE. — <i>Historique de la campagne</i>	
<i>en faveur des tarifs préférentiels</i>	5
CHAPITRE I. — Les précurseurs ; les premières conférences coloniales	7
CHAPITRE II. — La conversion de M. Chamberlain, la campagne de 1903 et l'arrivée au pouvoir des libéraux	51
CHAPITRE III. — La conférence de 1907 ; les élec- tions générales ; la conférence de 1911	77
DEUXIÈME PARTIE. — <i>Exposé et discussion du sys-</i>	
<i>tème préconisé</i>	121
CHAPITRE IV. — Ce que serait un tarif préférentiel et comment on l'établirait	123
CHAPITRE V. — Quels seraient, en ce qui concerne le Royaume-Uni, ses avantages et ses dangers	139
CHAPITRE VI. — La réforme serait-elle possible et désirable, en l'état actuel des choses, dans les Dominions et dans l'Inde ? Etude spéciale de la question pour :	
a) Le Canada.	177
b) Terre-Neuve	204
c) L'Australie.	205
d) La Nouvelle-Zélande	218

e) L'Union sud-africaine	223
f) L'Inde	233
CHAPITRE VII. — La politique des tarifs préféren- tiels et l'impérialisme.	252
CONCLUSION	263

